108140

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée Législative de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON THE LEGISLATIVE ASSEMBLY

REPORT ON ENHANCING THE ROLE OF THE PRIVATE MEMBER

3rd Session, 37th Parliament
51 Elizabeth II

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on the Legislative Assembly
Report on enhancing the role of the private member

ISBN 0-7794-4010-2

1. Ontario. Legislative Assembly—Rules and practice. 2. Legislators—Ontario. I. Title.

KEO845 O56 2002 328.713'0731 C2002-964013-X

103-02927/

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

The Honourable Gary Carr, M.P.P.,
Speaker of the Legislative Assembly.

Sir,

Your Standing Committee on the Legislative Assembly has the honour to present its Report on Enhancing the Role of the Private Member and commends it to the House.

Margaret Marland, M.P.P.,
Chair

Queen's Park
December 2002

MEMBERSHIP OF THE
STANDING COMMITTEE ON THE LEGISLATIVE ASSEMBLY*

3rd Session, 37th Parliament

MARGARET MARLAND
Chair

JULIA MUNRO
Vice-Chair

CAROLINE DI COCCO

JEAN-MARC LALONDE

MARGARET MARLAND

BART MAVES

JULIA MUNRO

MARILYN MUSHINSKI

MICHAEL PRUE

JOSEPH TASCONA

Douglas Arnott
Clerk of the Committee

Peter Sibenik
Procedural Clerk (Research)

*Ted Arnott and Dwight Duncan served as ongoing substitutions.

MEMBERSHIP OF THE

STANDING COMMITTEE ON THE LEGISLATIVE ASSEMBLY

2nd Session, 37th Parliament

MARGARET MARLAND
Chair

JULIA MUNRO
Vice-Chair

TED ARNOTT

MARILYN CHURLEY

CAROLINE DI COCCO

JEAN-MARC LALONDE

MARGARET MARLAND

JULIA MUNRO

JERRY OUELLETTE

JOSEPH TASCONA

SUBSTITUTIONS TO MEMBERS OF THE
STANDING COMMITTEE ON THE LEGISLATIVE ASSEMBLY
WHO PARTICIPATED IN THE COMMITTEE'S DELIBERATIONS

TED ARNOTT

GILLES BISSON

DWIGHT DUNCAN

FRANK KLEES

MARILYN MUSHINSKI

JOHN O'TOOLE

GARY STEWART

BOB WOOD

Table of Contents

Executive Summary 1

Introduction 3

Section 1 – Role and Function of Private Members 7

Section 2 – Enhancement of Committees 9

Section 3 – Enhancement of the Scrutiny Function of Private Members 27

Section 4 – Enhancement of Private Members' Business 33

Section 5 – Party Discipline and Free Votes 39

Section 6 – Meeting Times 43

Section 7 – Technology 47

Section 8 – Conclusions 55

Executive Summary

Pursuant to October 15, 2001 and October 10, 2002 Orders of the House, the Standing Committee on the Legislative Assembly -- an all-party committee of the Legislative Assembly of Ontario -- has the honour to submit its report on enhancing the role of private members, and on expanding the role of technology in the House and its committees.

The report contains the following recommendations:

1. **The Committee recommends that the procedure in Standing Order 72(a) whereby bills may be referred to committee after first reading but before the commencement of second reading stage should be used more often.**

2. **The Committee recommends that the government should make more use of the procedure of referring draft bills to committee for pre-legislative scrutiny.**

3. **The Committee recommends that select committees should be struck more often.**

4. **The Committee recommends that bills should be referred to committees in a consistent fashion in order to allow private members to develop expertise in a committee's field of expertise.**

5. **The Committee agrees that:**

   - **there should be more opportunities for the consideration of private members' business, specifically an additional two hours per week,**

   - **this additional time should occur at times when the House does not now currently meet so that it does not detract from the consideration of other House business,**

   - **the new-look Private Members' Public Business should run from 8:30 a.m. to 12:30 p.m. on Thursdays,**

   - **no quorum calls should be allowed in this time period,**

   - **votes should be deferred to the afternoon's routine proceeding "Deferred Votes", and**

   - **the usual balloting rules should apply.**

6. **The Committee recommends that, in order to foster co-operation among members, give private members' public bills and resolutions greater credibility, and ultimately enhance the role of the private member, up to three private members, regardless of party affiliation, should be permitted to co-sponsor a private member's public bill or resolution.**

7. **Notwithstanding the current practice, the Committee recommends that a private member's public bill that is supported by at least 75% of the membership of the House (i.e. 78 members in a 103-member House) should be entitled to be fast-tracked for early consideration of, and voting on, all post-second reading stages of the legislative process.**

8. **The Committee recommends that (a) as a first step in expanding the use of technology in the Chamber, the Speaker and the Clerk of the House should examine the efficacy of the Chamber having the kind of technology that exists or is being proposed for the Table and the dais in the Canadian House of Commons and in the Senate of Canada, and (b) requests by presiding officers, Table officers and Chamber staff for unobtrusive technologies to enhance their support functions should be processed through the usual administrative channels.**

With respect to its mandate on enhancing the role of the private member, the Committee appreciates that the parliamentary workplace is by turns partisan and non-partisan. The Committee does not want to pronounce on when members should be partisan and when they should be non-partisan: that is an issue for members and parties to decide on a case-by-case basis. However, when partisan exchanges get personal, as they do from time to time, they are unreflective of the civility of parliamentary democracy. The Committee is hopeful that members' professionalism, and the quality and relevancy of House proceedings, will improve if the agenda for change in this report is carried forward.

Throughout its deliberations, the Committee has been cognizant that enhancing the role of private members is not an end unto itself, but is rather a means for private members to more effectively represent their constituents and the people of Ontario, to scrutinize legislation, to hold the government to account, and ultimately to vindicate parliamentary democracy. In this regard, the Committee wishes to express its gratitude to the House for giving it the time and the resources to reflect on what it means to be a private member and a parliamentarian in 21st century Ontario.

Introduction

A. Mandate

On October 15, 2001, the House ordered the Standing Committee on the Legislative Assembly to study and report on certain parliamentary reforms. The Order of the House reads as follows:

> That, the Standing Committee on the Legislative Assembly be authorized to inquire into and, within 12 months of this referral, report on parliamentary reforms that will improve democracy and enhance accountability;
>
> That this review take place in two phases:
>
> i) reforms that would expand the use of technology in the House and its committees; and
>
> ii) reforms that would enhance the role of private members;
>
> That, in addition to its regular schedule, the Committee shall have the authority to meet concurrently with the House and during any adjournments of the House;
>
> That, the Committee be encouraged to employ a staff person or persons -- reporting to the Committee through the Chair -- to be dedicated to the review;
>
> That, the Committee shall have the power to hear witnesses, commission reports relevant to the terms of reference, employ staff, and adjourn from place to place in North America and abroad as the Committee may deem advisable, subject to normal budget approval.
>
> That, if upon completion of the report or reports, the House is not sitting, the Committee shall have authority to release any reports by depositing a copy of them with the Clerk of the Assembly and upon resumption of the sittings of the House, the Chair of the Committee

> shall present such reports to the House in accordance with the Standing Orders.[1]

On October 10, 2002, the House extended the reporting deadline as follows:

> Ordered, That notwithstanding the Order of the House dated October 15, 2001, the Standing Committee on the Legislative Assembly shall submit its report on the inquiry into parliamentary reforms to the Assembly by no later than December 12, 2002.[2]

B. Research Methodology

Pursuant to the foregoing mandate, the Standing Committee on the Legislative Assembly held a series of meetings over the past year during which it reviewed research materials and heard from M.P.P.s, Legislative Assembly staff, and academic experts.

It also had an opportunity to visit and meet with officials from the United Kingdom Parliament, the Scottish Parliament, the National Assembly for Wales, the Parliament of Canada, and the National Assembly of Quebec. In the course of these briefings and meetings, Committee members were able to see and hear about the role of private members and of technology in both mature and incipient parliamentary institutions. During these briefings and meetings, the Committee received or was referred to helpful background documents and papers that benefited the Committee in its subsequent deliberations.

C. Guiding Principles

In the course of its deliberations, the Committee was guided by the following principles:

- Members of the Committee should strive to reach a consensus.
- The report should remain true to the Westminster model of parliament, and to the role of parties in that model.
- The Committee should approach its work by recognizing that certain features of the Legislative Assembly -- for example, the structure of the parliamentary day, the structure of Question Period, the ability of all private members to participate in Question Period, and the use of time in the course of a parliamentary day -- are

---

[1] *Journals*, October 15, 2001, p. 183.
[2] *Votes and Proceedings*, October 10, 2002, p. 3.

working well, and by reflecting on what features from other jurisdictions might enhance the role of private members at the Legislative Assembly.

- The Committee should be cognizant of the reality that most private members have multifarious responsibilities and obligations -- to the people of Ontario, to a constituency, to a government or an opposition (as the case may be), to a parliamentary caucus, to a political party, and to their families.

D. Acknowledgements

The Committee wishes to thank Gary Carr, M.P.P. (Speaker of the Legislative Assembly of Ontario), Claude L. DesRosiers (Clerk of the House), Assembly staff, and everyone else who appeared before the Committee.

It would also like to express its sincere gratitude, through the following individuals, for the efforts that they or staff from their respective jurisdictions made in arranging meetings with presiding officers, members, Table officers, and staff:

- **from the United Kingdom Parliament**: Michael Martin (Speaker of the House of Commons), and Sir William McKay (Clerk of the House of Commons);

- **from the Scottish Parliament**: Sir David Steel (Presiding Officer of the Scottish Parliament), and Paul Grice (Clerk/Chief Executive of the Scottish Parliament);

- **from the National Assembly for Wales**: Lord Dafydd Elis-Thomas (Presiding Officer of the National Assembly), and Paul Silk (Clerk to the National Assembly);

- **from the Parliament of Canada**: Daniel Hays (Speaker of the Senate), Peter Milliken (Speaker of the House of Commons), Paul Bélisle (Clerk of the Senate and Clerk of the Parliaments), and William Corbett (Clerk of the House of Commons); and

- **from the National Assembly of Quebec**: Louise Harel (President of the National Assembly), and François Côté (Secretary General of the National Assembly).

The Committee appreciates the efforts that were made to accommodate Committee members and the Committee's research interests.

The Committee also wishes to thank Canada's High Commissioner in London for the helpful briefing -- on recent constitutional, parliamentary and political developments in the United Kingdom -- that staff of the Commission provided to the Committee at the outset of its research visit to the United Kingdom.

And finally, the Committee wishes to thank all of the Legislative Assembly staff who assisted the Committee in carrying out its mandate -- in particular, the Clerk of the Committee and the Committees Branch for their procedural advice and administrative support, and the Procedural Clerk (Research) and the Journals and Procedural Research Branch for their procedural research and report writing services.

Section 1

Role and Function of Private Members

A. Introduction

Private members balance three main parliamentary functions: they represent their constituents, they participate in the law-making process, and they scrutinize and hold the government to account. In this section, the Committee examines these functions in more detail.

B. Representative Function

Private members represent or advocate the views and interests of their constituents when they participate in debate, make a statement in Members' Statements, place an oral question, table a written question, present a petition, sponsor a private member's public bill, communicate with a minister or the public service, participate in committee proceedings, or speak in caucus.

C. Law-making Function

Private members also participate in the law-making process. Section 92 of the *Constitution Act, 1867* provides that "the Legislature may exclusively make Laws" relating to certain subjects, and the Legislature exercises this function when a government bill, a private member's public bill, a committee bill, or a private bill placed before the Legislative Assembly receives three readings and Royal Assent.

This description of the law-making function tends to obscure the reality that, for the most part, the government of the day develops sophisticated legislative proposals into a bill, and then places the bill before the Legislative Assembly for consideration and amendment. In the words of Philip Norton, a political science professor and a peer of the United Kingdom House of Lords who has written extensively on parliamentary reform:

> There is an executive responsible for formulating public policy -- a body that can clearly be identifiable as *the* policy-making body -- and that policy is then subject

> to parliamentary scrutiny and approval. The onus is on the executive as the policy-making body.... Under the Westminster model, Parliament is not a policy-making legislature. It is a reactive, or what has been dubbed a policy-influencing, legislature. The essential, though by no means the only, attribute of the Westminster model is that it facilitates accountable government. There is one body -- the party in government -- that is responsible for most measures of public policy.[3]

D. Accountability Function

Private members hold the government to account by questioning and scrutinizing its policies, administration and spending. This function is exercised:

- in Question Period;
- during debates on the Throne speech, the Budget, government bills, supply, Opposition days, motions of non-confidence; and
- when committees consider government bills, the Estimates, the public accounts, government agencies, and regulations.

In the course of this report, the Committee will refer to recent studies suggesting that the ability of parliamentarians to hold the government to account has become the single most important function of Parliament, and that the scrutiny role of Parliament should be strengthened.

---

[3] Philip Norton et al., *Strengthening Parliament: The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, July 2000, p. 5.

Section 2

Enhancement of Committees

A. Introduction

Private members spend a considerable amount of time in the standing committees of the House considering business placed before those committees. Many private members would like to see some changes in the committee system. This section of the report examines whether and how changes in the committee system can enhance the role of the private member.

B. Other Jurisdictions

1. Introduction

The Committee examined the case for change in the committee system in light of the committee systems in the United Kingdom House of Commons, the Scottish Parliament, the National Assembly for Wales, the Senate of Canada, the Canadian House of Commons, and the National Assembly of Quebec.

The committee structures and nomenclatures in these parliamentary jurisdictions vary, largely because each jurisdiction has tailored its committee system to its own needs and requirements. For example, the jurisdictions with older parliamentary institutions have a Committee of the Whole (a committee of all members that meets in the main debating chamber), and the bicameral jurisdictions have joint committees of the upper and lower chambers.

Common to all jurisdictions, however, are a series of smaller, more focused committees, typically consisting of anywhere between 10 and 20 members (depending on the jurisdiction and type of committee), and whose task is to consider bills and/or other matters. For example:

- In the Senate of Canada, the Canadian House of Commons, and the National Assembly of Quebec, permanent **standing committees** study bills and other matters referred to them, and they may undertake studies on their own initiative. The Commons also occasionally strikes *ad hoc* **legislative committees** to consider bills.

- In the United Kingdom House of Commons, **standing committees** are for the most part "legislation" committees that study public bills, delegated legislation, and European Community documents. The evidence-taking **select committees** for the most part scrutinize matters other than bills, particularly the workings and policies of the main government and House departments, but also matters that cut across departmental boundaries.

- In the Scottish Parliament, there are **mandatory committees** (required by the Standing Orders) and **subject committees** (established by Parliament to deal with a particular subject or area of public policy).

- In the National Assembly for Wales, there are **subject committees** (that shadow the ministries), **regional committees** (that convey the views of the people in the various regions to the Assembly), and **standing committees** (created by statute or the Standing Orders to consider bills and other matters).

In what follows, the Committee offers a more detailed analysis of the committee systems in these parliamentary jurisdictions.

2. Senate of Canada

(a) Committee of the Whole

The Committee of the Whole consists of all members of the Senate sitting as a committee.

(b) joint committees

A joint committee consists of members of both the Senate and House of Commons. There are three standing joint committees.

(c) standing committees

A standing committee is a permanent committee established pursuant to the Rules of the Senate of Canada for the life of the Parliament. It may study bills and other matters referred to it by the Senate, or undertake studies on its own initiative within its area of responsibility. There are 15 standing committees, each of which usually consists of 12 members.

(d) special committees

A special committee is a committee of Senators appointed by a special Order of the Senate to study a particular matter. Once it has made its final report, the committee ceases to exist.

3. Canadian House of Commons

(a) Committee of the Whole

The Committee of the Whole consists of all members of the House (MPs) sitting as a committee. It studies appropriation bills and any other matters referred to it by the House.

(b) joint committees

A joint committee consists of members of both the House of Commons and the Senate. It may be either a standing or a special committee, and it usually deals with administrative or investigative matters. At present, there are three standing joint committees. The Standing Committee on Procedure and House Affairs determines which MPs will sit on the joint committees.

(c) standing committees

A standing committee is a permanent committee established pursuant to the Standing Orders for the life of the Parliament. It studies bills after second reading (and sometimes before second reading), Orders to prepare a bill, Estimates, Order-in-Council appointments, and other matters referred to it by the House or by legislation. Within its area of responsibility, it may also undertake studies on its own initiative on departmental activities, policies and expenditure plans.

There are 17 standing committees, each of which usually consists of 16 members. The Standing Committee on Procedure and House Affairs determines the membership of these committees -- according to party standings -- at the outset of every session and in the fall of every year. Each committee selects its own Committee Chair.

A standing committee may: send for persons, papers and records; meet when the House is meeting or adjourned; meet jointly with other standing committees; and delegate to sub-committees.

(d) legislative committees

A legislative committee is an *ad hoc* committee created pursuant to the Standing Orders in order to give clause-by-clause consideration to a bill after second reading. Once it has made its final report to the House, the committee ceases to exist.

A legislative committee consists of up to 15 members, who are selected by the Standing Committee on Procedure and House Affairs during second reading debate on the bill in question. The Speaker selects the Committee Chair.

Unless the House orders otherwise, the committee may: send for persons, papers and things; meet when the House is meeting or adjourned; take evidence; and retain the services of expert and clerical staff.

(e) special committees

A special committee is a committee of up to 15 MPs (or a combination of MPs and Senators) appointed by a special Order of the House to study a bill or other specific subject matter. The committee ceases to exist once it has made its final report, its reporting deadline passes, or the session ends. The committee selects the Committee Chair.

4. <u>National Assembly of Quebec</u>

(a) Committee of the Whole

The Committee of the Whole consists of all members of the House sitting as a committee.

(b) standing committees

There are 10 standing committees, each of which is composed of approximately 10 members. In these committees, government business has priority over other business. Acting on its own initiative or following a decision made by the Assembly, a standing committee may conduct public consultations on a specific subject of public interest, and (where appropriate) submit its observations, recommendations or conclusions to the Assembly.

(c) select committees

Select committees are *ad hoc* committees that are struck to examine a particular subject matter by a certain time, after which they cease to exist. The Order striking the committee appoints the membership and the Committee Chair.

(d) Committee on the National Assembly

The Committee on the National Assembly consists of the President, the Vice-Presidents, the House Leaders and Whips of the parliamentary groups, and the Committee Chairs. It coordinates the work of the standing committees.

5. United Kingdom House of Commons

(a) Committee of the Whole

The Committee of the Whole is a committee of all members that meets in the Chamber to give clause-by-clause consideration to certain bills -- for example, a financial bill, a constitutional bill, a non-controversial bill, an unopposed private member's bill, or a bill requiring speedy passage.

(b) standing committees

Standing committees are, for the most part, "legislation" committees that have a temporary existence. Their membership is re-struck with each new item of business placed before them. Their membership reflects party balances in the House, and includes frontbenchers and Whips from both sides of the House. The Speaker selects the Committee Chairs. Committee meetings are formal and are held in public. The votes in these committees are often whipped.

There are several kinds of standing committees, as follows:

- **Public bill committees** give clause-by-clause consideration to public bills that have been given second reading; upon report to the House, these committees cease to exist. Up to six or seven such committees are typically struck each session, and each usually consists of 18 members. Except for special standing committees, they do not take evidence before giving clause-by-clause consideration to bills. They are authorized to meet on Tuesdays and Thursdays, but otherwise determine their own pattern of sittings. Government bills usually take precedence, although one of the standing committees is generally reserved for private members' bills.

- There are six **delegated legislation committees** that debate most statutory instruments requiring affirmative resolution, and some instruments to which a negative resolution procedure applies.

- There are three **European Community committees** that consider European Union documents.

- There are three **grand committees** -- one for each of Scotland, Wales and Northern Ireland. A grand committee consists of all members from Scotland, Wales or Northern Ireland, as the case may be. (The Welsh and Northern Ireland grand committees also have some non-Welsh and non-Northern Ireland members respectively.) A grand committee can debate second reading and (in the case of the Scottish and Northern Ireland grand committees) third reading on bills relating to their respective regions. A grand committee also provides opportunities for ministerial statements, oral questions to ministers, and debate. Additionally, there is a **Regional Affairs Committee**, which considers referred matters relating to regional affairs in England.

- **Second reading committees** debate second reading of non-controversial bills.

(c) select committees

Select committees are permanent investigative or scrutiny committees that, for the most part, proceed by taking evidence and making reports on their findings to the House. The membership of a select committee usually consists of backbenchers appointed for the life of the Parliament, and reflects party standings in the House. The committee chooses the Committee Chair. Committee meetings are informal, and are either public (for taking evidence) or private (during deliberations). Decisions are generally reached by consensus.

As noted by the Liaison Committee, select committees:

- institute inquiries, most of which tend to deal with matters already on the political agenda;

- follow up on previous committee inquiries;

- review the expenditure and administration of government departments;

- examine the work of non-departmental public bodies;

- scrutinize draft bills;

- inquire into the subject-matter of bills that have already been introduced;

- examine treaties;

- examine European Union subjects; and

- examine public appointments.[4]

There are several kinds of select committees, as follows:

- There are 16 **departmental select committees** that examine the expenditure, policy and administration of the main government departments. In essence, a select committee shadows a government department. There are usually 11 members on a departmental select committee.

  A departmental select committee typically proceeds by selecting a topic for inquiry, conducting some private briefings, gathering information, hearing from witnesses, conducting research visits at home and abroad, writing a report (usually with recommendations), and then tabling the report. The government has 60 days to reply to the report. Many of the reports are debated on the floor of the House (11 in session 1999-2000) or in Westminster Hall (24 in the same session).

  These committees usually meet at least once a week, and each committee produces from two to 10 reports a year. The reports are available on the Internet.

  With some exceptions, a departmental select committee has the power to: send for persons, papers and records; travel overseas upon securing financial authorization from the Liaison Committee; appoint specialist advisors; meet on days when the House is adjourned; appoint sub-committees; and communicate and jointly meet and draft a report with another select committee.

  Each departmental select committee is typically staffed by between three and six full-time employees, as follows: one or two clerks, one or two committee specialists, one or two committee assistants, and one or two secretaries. Many also retain one or more part-time academic or other experts known as specialist advisers.

- There are five **scrutiny committees** that examine the following areas of proposed legislation: deregulation and regulatory reform, European scrutiny, statutory instruments, consolidation bills, and tax simplification.

- There are four committees that consider the following external matters: public accounts, public administration, environmental audit, and human rights.

- There are 10 **domestic committees** whose focus is internal. Four of them advise the Speaker and the House of Commons Commission on the provision of the

---

[4] Liaison Committee, *First Report - Shifting the Balance: Unfinished Business*, Volume 1, March 8, 2001, para. 64-93. The Liaison Committee is a select committee, consisting of the Committee Chairs of all select committees. It oversees many aspects of the management of the select committee system, advises the House of Commons Commission on the work of the select committees, and chooses select committee reports for debate.

following services to the House: accommodation and works, administration, catering, and information. The other six are concerned with the following areas of the House and its administration: broadcasting, liaison, modernization, standards and privileges, procedure, and the Standing Orders.

(d) private bill committees

Private bill committees consider bills that give special legislative powers to individuals or organizations.

(e) programming committees

Programming committees allocate time on legislative stages of a bill that is subject to a programming Order of the House. (A programming Order sets out a timetable for the conclusion of proceedings on a bill.)

6. Scottish Parliament

There are eight mandatory committees, which are committees that are required by the Standing Orders. There are also nine subject committees, which Parliament has established to deal with a particular subject or area of public policy.

Committee membership reflects party standings, and consists of between 5 and 15 members. On matters that fall within their remit, these committees may: conduct inquiries; consider government policies, government proposals for legislation (including pre-legislative scrutiny), European Community legislation, petitions, and law reform; initiate legislation; and consider financial proposals and financial administration.

These committees have the power to: form sub-committees; appoint advisors; appoint one of their members to be a reporter on any specific matter; and hold joint meetings with another committee.

7. National Assembly for Wales

(a) subject committees

There are seven subject committees -- one for each ministry -- that are responsible for policy development, reviewing the implementation of policies, and commenting on budgetary priorities and subordinate legislation. They usually consist of nine members. Their annual reports are debated in plenary.

(b) regional committees

There are four regional committees, consisting of members from a particular region. They represent the needs and interests of their respective localities, and they convey issues of local or regional concern to the Assembly and to the subject committees. They determine their own programmes.

(c) standing committees

There are five standing committees, which were created by statute or by the Standing Orders to scrutinize the public accounts, European affairs, legislation, equal opportunities, and standards of conduct.

C. Discussion

1. Introduction

The Committee was favourably impressed by the thought that went into establishing the committee systems in the above-mentioned jurisdictions, the vitality of the systems, the efforts of parliamentarians to ensure that the systems were efficacious, and the openness to dialogue about committee reform.

The Committee notes that the Legislative Assembly of Ontario does not have as many committees and as many kinds of committees as exist in most of these jurisdictions. The House sometimes resolves itself into Committee of the Whole (seven times since 1998), it occasionally strikes *ad hoc* select committees (twice since 1995), it very occasionally strikes *ad hoc* special committees (the last one was in 1989), and there are no discrete "legislation" committees.

What the Legislative Assembly does have are eight standing committees, established by the Standing Orders for the life of the Parliament. These multi-purpose eight-member committees bear the brunt of the committee workload at the Legislative Assembly. They conduct public hearings on, and clause-by-clause consideration of, public and private bills. They also study and report on matters other than bills by Order of the House, by automatic referral, on their own initiative, and at the direction of the Speaker (as the case may be).

It would be difficult to import the committee structures from other jurisdictions to the Legislative Assembly. All but one of those jurisdictions have more members than the Legislative Assembly -- and therefore more members available for committee service. Nevertheless, some of the features from those jurisdictions are of real interest to the Committee, and so in what follows the Committee examines the more salient ones.

2. Proposals for reform of United Kingdom select committees

(a) introduction

The Committee was impressed by the select committee system at the United Kingdom House of Commons. These committees are widely regarded as effective vehicles for scrutinizing government policy, administration and expenditures, and for holding ministers to account. In recent years, various reports have recommended an even greater role for select committees. The recommendations contained in these reports warrant some examination.

(b) Liaison Committee report, 2000

In March 2000, the Liaison Committee, a select committee of the House of Commons, recommended that the select committees should have more powers. Specifically, it recommended:

- a reduction in the role of the Whips in selecting committee membership;
- a greater role for the Liaison Committee on matters affecting the select committees;
- more debate time for select committee reports;
- the creation of a weekly "question period" in the House devoted to select committee reports;
- more pre-legislative scrutiny of draft bills by select committees;
- more scrutiny by "joined up" select committees on matters that affect more than one government department;
- more staff development, especially in the areas of pre-legislative scrutiny and public expenditure;
- better knowledge of the parliamentary system -- and in particular the select committee system -- on the part of the civil service;
- improvements in the format of select committee reports;
- the development of a public relations strategy for committees; and

- improvements in the parliamentary website so that information on select committees is more accessible.[5]

(c) Norton report, 2000

In July 2000, a commission of inquiry chaired by Professor the Lord Norton endorsed many of the recommendations in the Liaison Committee report.[6] This wide-ranging report recommended extensive committee reform, in particular:

- strengthening the scrutiny role of committees;
- more resources for select committees;
- a greater role for committees in scrutinizing government spending plans;
- automatic referral of all bills given second reading to (evidence-taking) special standing committees;
- referral of draft government bills to departmental select committees for pre-legislative scrutiny;
- more post-legislative scrutiny of legislation by the departmental select committees; and
- the automatic referral of the main Estimates to the departmental select committees, with each committee to report to the House and to have the power to recommend the transfer of funding from one vote to another.[7]

(d) Modernisation Committee report, 2002

In February 2002, the Select Committee on Modernisation recommended:

- changes to the way in which members are appointed to the select committees, to the size of the committees, and to the position of Committee Chair;
- codification of the core tasks of the departmental select committees, and an annual report from each select committee explaining how it met those tasks;
- experimenting with the appointment of a committee member to act as a rapporteur on a specific task;

---

[5] Liaison Committee, *Shifting the Balance*, para. 9-51.
[6] Norton, *Strengthening Parliament*, pp. 29-33.
[7] Norton, *Strengthening Parliament*, pp. 21-22.

- renaming the investigative select committees to "scrutiny committees";
- better design of committee reports;
- supplying visitors to Westminster with plain language information on parliamentary proceedings;
- making all select committee reports eligible for debate at Westminster Hall; and
- more staff for the select committees.[8]

The House approved this report on May 14, 2002.[9]

3. Referral of public bills to committee before second reading

(a) introduction

When the Legislative Assembly of Ontario refers a public bill to a committee, it typically does so after second reading -- that is, after approval in principle.[10] Thus, when the committee gives the bill clause-by-clause consideration, any amendments sought to be moved have to be consistent with the principle of the bill.

Since 1999, the House has had the option of referring a public bill to a standing committee before second reading. The procedure typically works as follows:

- After first reading but before the commencement of second reading debate on a bill, the government moves a non-debatable, non-amendable motion during the routine proceeding "Motions" to discharge the Order for second reading and instead refer the bill to the standing committee specified in the motion.[11]
- Upon referral, the standing committee has public hearings and receives public submissions before conducting clause-by-clause consideration of the bill.
- When the bill is reported to and adopted by the House, the usual procedure on the bill resumes -- that is, second reading, committee stage, report, and third reading.

To date, the committee process before second reading usually occurs in addition to -- not instead of -- the committee process after second reading.

---

[8] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *First Report – Select Committees*, February 12, 2002.
[9] *Votes and Proceedings*, May 14, 2002, para. 7.
[10] S.O. 72(d).
[11] S.O. 72(a).

(b) other jurisdictions

The Committee had an opportunity to reflect on other jurisdictions' experiences with the referral of bills to committee before second reading.

(i) United Kingdom House of Commons

In the United Kingdom House of Commons, the House may, on government motion, refer a public bill -- usually a non-controversial bill -- to a second reading committee (a kind of standing committee) for second reading consideration, unless 20 members stand in their places to object to the referral. The motion requires 10 days' notice, and the question on it is put forthwith. In committee, the rules respecting second reading debate in the House (e.g. one speech per member) apply. If the committee recommends in its report to the House that the bill be given second reading, then the question is put forthwith to the House. There is a separate procedure for the sponsor of a private member's bill to refer the bill to a second reading committee. The Modernisation Committee has recommended that greater use should be made of second reading committees by way of all-party agreement.[12]

(ii) Canadian House of Commons

In the Canadian House of Commons, government bills are occasionally referred to committee before second reading, pursuant to a Standing Order that has been in place since 1994. The procedure typically works as follows:

- A minister informs the House at first reading stage that the government intends to refer the bill to committee pursuant to this procedure.
- The minister moves the referral motion when the Order for second reading is called. After a maximum three hours of debate, the question on the motion is put.
- If the motion is adopted, the committee holds public hearings, receives briefs, and conducts clause-by-clause consideration, after which it reports the bill to the House.
- Upon report, there is a report stage (no earlier than the third sitting day after the report is presented to the House), at which time amendments may be moved.
- At the end of the report stage a single, combined question for concurrence in the report and for second reading is put to the House.

---

[12] S.O. 90; *Erskine May*, 22nd ed., p. 710; Modernisation Committee, *Modernisation of the House of Commons - First Report*, 1997, para. 38-40.

- Upon second reading, the bill is set down for third reading at the next sitting. [13]

This procedure, which was used more extensively in the mid-1990s than since that time, is often viewed as a means to limit debate on government bills because the debate on the referral motion would be shorter than a traditional second reading debate, because report stage and second reading stage are combined, and because there is only one committee stage on the bill.

(iii) Australian House of Representatives

In the Australian House of Representatives, since 1994, bills that receive some second reading debate (typically, just the minister's lead-off speech) may be referred either to the Main Committee (a committee of all members that operates in parallel to the Chamber) for the completion of second reading and consideration in detail stages, or to a general purpose standing committee for consideration and advisory report. The referral motion does not require notice, but it cannot be moved until at least seven days after first reading.[14]

(c) discussion

The procedure for referring bills to committee before second reading pursuant to Standing Order 72(a) has been well received at the Legislative Assembly of Ontario. Since its creation in 1999, it has been used seven times, including Bill 68, *Brian's Law (Mental Health Legislative Reform), 2000*, and Bill 81, *Nutrient Management Act, 2002*. The procedure is advantageous for the government and private members alike. For the government, it provides feedback on those aspects of the bill that have not been fully developed. More importantly, since the principle of the bill is not before the committee and the government's position on the bill is not as rigid as it would be after second reading, committee members have latitude to move a wider array of amendments, thereby enhancing the role of private members.

In light of the generally favourable experience with the procedure at the Legislative Assembly, the Committee is of the view that Standing Order 72(a) should be used more often. The Committee is also of the view that the procedure should continue to be non-prescriptive: the government of the day should continue to have the option of moving a motion to refer a bill to committee after first reading. It would not be advisable to require that "x" number or "x" percentage of bills per year or per session should be referred to committee after first reading.

---

[13] S.O. 73(1); Marleau and Montpetit, *House of Commons Procedure and Practice*, 2000, pp. 632-33.
[14] S.O. 217A; Harris, *House of Representative Practice*, 2001, pp. 344-46.

The Committee recommends that the procedure in Standing Order 72(a) whereby bills may be referred to committee after first reading but before the commencement of second reading stage should be used more often.

4. Committee scrutiny of draft bills

(a) introduction

In the course of its deliberations, the Committee examined the case for publication of draft government bills and for their scrutiny by a committee, a procedure that is available or is being considered in other jurisdictions.

(b) other jurisdictions

(i) United Kingdom House of Commons

The United Kingdom House of Commons has been referring more and more draft government bills to select committees for pre-legislative scrutiny. Such committees typically receive briefs, conduct hearings, and review the bill, before reporting to the House. They do not change the draft bill, but they can make recommendations that the government may or may not incorporate into a bill that is subsequently introduced for first reading. Afterwards, the bill proceeds through the usual stages, including referral to a standing committee after second reading.

As noted earlier in this section, there is considerable support in the United Kingdom House of Commons for the publication of draft bills, and for more pre-legislative scrutiny of draft bills by select committees. In the words of the government House Leader of the United Kingdom House of Commons:

> [T]he more that Bills are published in draft the more effective will be parliamentary scrutiny. Governments may find it easier to adapt the Bill in response to comments at this stage than after Ministers have published the official terms of the final draft. Draft scrutiny of a Bill enables it to be considered by the Departmental Select Committee and this enables Members who are specialised in the subject to have early influence on a Bill. It would also enable earlier co-ordination with the devolved bodies.[15]

These views were echoed recently by the Modernisation Committee:

> We attach the highest importance to pre-legislative scrutiny. We believe it brings gains to both Parliament and Government. Members are much more likely to play

[15] Robin Cook, "Modernisation of the House of Commons: A Reform Programme for Consultation", Memorandum submitted by the Leader of the House of Commons to the Select Committee on Modernisation of the House of Commons, December 13, 2001, para. 18.

> a decisive part in the shape of Government legislation when the Commons is able to scrutinise Bills while they are still in draft. Government is likely to find official proceedings on a Bill easier when it has already been tested and amended in draft....
>
> We welcome the progress that has been made in increasing the number of Bills published in draft. In the current Session, six Bills will have been submitted to pre-legislative scrutiny, compared to three in the last Session. We recognise that it will never be possible to have every Bill published in draft. There will always be occasions when new developments require urgent legislation. However, we hope eventually to see publication in draft become the norm. We recommend that the Government continue to increase with each Session the proportion of Bills published in draft.[16]

The House subsequently endorsed a recommendation from the Modernisation Committee "for more effective law making by more routine publication of bills in draft for pre-legislative scrutiny..."[17]

(ii) Canadian House of Commons

In the Canadian House of Commons, there is no Standing Order on pre-legislative scrutiny of draft bills, but the procedure has been used on an *ad hoc* basis -- less so now than in the 1970s and 1980s, because of the emergence of a more sophisticated governmental policy-making apparatus. Typically, the government will table a discussion document that contains a draft bill, and then move a motion referring the matter to a committee. The committee considers the matter and presents a report with recommendations, after which the government could introduce a bill that reflected these recommendations.

(iii) Australian House of Representatives

In the Australian House of Representatives, general purpose standing committees inquire into and report on pre-legislation proposals referred to them by the House or a Minister.[18] In practice, this rarely happens, although sometimes subject matters are referred to these committees, and the resulting recommendations form the basis of a government bill.

---

[16] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Second Report - Modernisation of the House of Commons: A Reform Programme*, September 5, 2002, para. 28, 32.
[17] *Votes and Proceedings*, October 29, 2002, para. 9.
[18] S.O. 324(b); Harris, *House of Representative Practice*, 2001, p. 346.

(c) discussion

The Legislative Assembly of Ontario does not have a procedure whereby committees may scrutinize draft government bills. The only Standing Order that the Legislative Assembly has respecting draft bills and pre-legislative scrutiny is Standing Order 124(d). It allows the Standing Committee on Justice and Social Policy and the Standing Committee on General Government to study a designated matter that has the support of two-thirds of the membership of the committee, and to adopt the text of a draft bill. Such a bill is introduced for first reading in the name of the Committee Chair and other members of the Committee who want to support the bill.[19] This procedure has been used twice since its creation in 1999, and it has been well received by members.

The Committee notes that, from time to time, the government informally subjects its draft government bills to pre-legislative scrutiny, in that it circulates the bills to members and stakeholders, who in turn provide feedback. The Committee is of the view that if such pre-legislative scrutiny were to occur in a standing committee, the role of private members at the Legislative Assembly would be enhanced.

Pre-legislative scrutiny of a draft bill by a committee would be used in different circumstances than the procedure for referring bills to committee before second reading pursuant to Standing Order 72(a). The former entails a lesser level of governmental commitment and certainty than does the latter. Whereas the government would probably use Standing Order 72(a) where it was sure of the policy direction but not the details, it might want pre-legislative scrutiny where it was indifferent to or uncertain of a policy direction, where it did not want to dictate the policy direction, or where it wanted an open-ended consultation with interest groups and members.

The Committee recommends that the government should make more use of the procedure of referring draft bills to committee for pre-legislative scrutiny.

5. Select committees

Standing Order 110(a) empowers select committees to be struck to consider any matter referred to them. They generally have a narrow, time-limited mandate, and unlike standing committees, they cease to exist upon report to the House. Select committees have been struck less frequently in the past 10 years than in the preceding 10 years. The Committee finds this to be an unfortunate state of affairs because select committees tend to focus members' energies on important public policy issues. The commendable work that select committees can do is exemplified by the Select Committee on Alternate Fuel Sources, which earlier this year produced a report that was endorsed by all members of the Committee, and that was widely reported by the media.

The Committee recommends that select committees should be struck more often.

---

[19] S.O. 124(d). For pre-1999 examples of a Committee Chair introducing a bill on behalf of a committee, see *Hansard*, April 13, 1988, pp. 2399-400 and *Hansard*, May 15, 1990, p. 1216.

6. Partisanship

The Committee has had an opportunity to reflect on the question of partisanship in standing committees of the Legislative Assembly of Ontario. The Committee notes that in the United Kingdom House of Commons, standing committees -- unlike select committees -- are often characterized by partisanship, in the sense that votes are likely to be whipped. The Committee also heard from a number of academics who indicated that partisanship should continue to be an important feature in how the Legislative Assembly works.

The Committee is of the view that the party system generally works well, that there is a time and a place for partisanship in committees, and that individual members and their caucuses should continue to determine that time and place. However, the Committee is also of the view that standing committees should have some ability to exercise independent authority, and that for committee work to be productive, the government of the day should be willing to accept the occasional constructive, non-threatening amendment to an item of business before the committee.

7. Executive agreements

Cooperative federalism has become a fixture in the governance of Ontario and Canada. There are many formal and informal meetings between the Ontario and federal governments that result in agreements between the two levels of government. Some of these agreements are struck at a ministerial level, while others are struck between the civil servants or agencies of the respective governments.

Some members of the Committee were of the view that the ability to scrutinize such agreements should be examined in the future and should be discussed at a future meeting of the Committee.

8. Committee expertise

The Committee is of the view that members and staff of standing committees should continue to develop expertise in specialized subjects. The Committee appreciates that it is sometimes difficult for members to develop this expertise when bills from different subject areas are referred to the same committee.

The Committee recommends that bills should be referred to committees in a consistent fashion in order to allow private members to develop expertise in a committee's field of expertise.

Section 3

Enhancement of the Scrutiny Function of Private Members

A. Introduction

The Committee reflected at length on the importance of enhancing the scrutiny function of private members. While the Standing Orders dealing with Question Period and speaking opportunities for members in House debates enable members to exercise their scrutiny function, something more is needed. Professor the Lord Norton suggests that members need to acknowledge the primacy of the scrutiny function, and that backbenchers should be encouraged and given incentives to see this function as the touchstone of an alternate career structure -- alternate to front-bench service.[20]

B. Discussion

(a) introduction

The Committee canvassed a number of ways in which the scrutiny function of private members could be enhanced. It did not reach a consensus on them, but the salient ones are discussed here.

(b) Estimates process

Some members expressed concerns about the efficacy of the Estimates process, given that the process is not completed until well into the fiscal year -- when the monies mentioned in the Estimates will have already been spent or will be well on their way to being spent.

The Committee appreciates that some progress is being made on one aspect of the Estimates process, in that the Speech from the Throne in the second session of the 37th Parliament indicated as follows:

---

[20] Norton, *Strengthening Parliament*, p. 21.

> It [the government] wants to restore the importance of the process by which MPPs hold the government accountable through review and approval of its spending estimates. To this end, the government will not view the reduction or rejection of any line item in a ministry's estimates as a matter of confidence.[21]

(c) audit function

Echoing recommendations made by Professor the Lord Norton, some members indicated that the Provincial Auditor and the Standing Committee on Public Accounts should be given enhanced authority and resources to carry out their mandates. Other members advocated the continuing development and scrutiny of ministry business plans, and more scrutiny of the broader public sector.

(d) interplay between scrutiny and Ministerial responsibility

Some members of the Committee expressed concerns that, from time to time, public servants have used the concept of ministerial responsibility to prevent the release or disclosure of information to members or to a standing committee.

(e) selection of statutory officers of the Legislative Assembly

Some members of the Committee have raised concerns about:

- occasional displays of partisanship in the selection of the Legislative Assembly's statutory officers,
- the composition, size, and consistency in the membership of interview panels that select these officers, and
- variations in the length of the term of service of the various offices.

(f) scrutiny of reports of statutory officers of the Legislative Assembly

There are well-developed mechanisms to scrutinize the reports of the Provincial Auditor and of the Ombudsman. Some members of the Committee would like the Legislative Assembly to have a similar mechanism to scrutinize the annual reports of its other statutory officers, particularly the reports of those officers -- for example, the Environmental Commissioner and the Chief Election Officer -- that tend to address matters of important public policy.

---

[21] *Journals*, April 19, 2001, p. 8.

(g) government appointments

Some members of the Committee have suggested that the Standing Committee on Government Agencies should be able to review, albeit not veto, a wider range of government appointments -- for example, Order in Council appointments to the position of Secretary of the Cabinet and Clerk of the Executive Council, and to the position of Deputy Minister.

(h) freedom of information requests by members

Some members expressed concerns that they have to pay for the cost of freedom of information requests, and that there are too many restrictions on access to information.

(i) late shows and interpellations

In the wake of the Committee's research visit to the National Assembly of Quebec, some members expressed an interest in interpellations, which members use to hold ministers to account. Interpellations are two-hour televised debates held on Friday mornings before a standing committee when the House is not in recess. A member who seeks an interpellation gives notice to a minister of the specific issue to be debated. There can be only one interpellation per week. Members who do not move the motion may participate in the debate.

(j) Speed with which bills can pass through legislative stages

Some members expressed concerns about the propriety of a major government bill being given three readings and Royal Assent inside of two weeks. In this regard, consideration was given to the idea of a longer timeline between first reading and the moving of the motion for second reading, to be balanced by a procedure to expedite the legislative process in urgent circumstances.

(k) programme motions

Some members expressed an interest in Westminster-type programme motions, which are motions that set out a timetable for the conclusion of proceedings on a bill. Programme motions came into existence in the United Kingdom House of Commons in 1998, with a view to deterring filibusters and encouraging balanced and effective scrutiny of bills. Until 2000, programme motions were not put to the House unless the three main parties supported them. However, it became increasingly difficult to achieve consensus in the later stages of that Parliament. That lack of consensus -- as well as divisions on the programme motions -- persists to this day, thereby removing one of the original

distinctions between programme motions and time allocation motions. As a result of this lack of consensus, the Modernisation Committee recommended, and the House adopted, Sessional Orders in 2000 to provide a formal framework for programming. (The Sessional Orders provided for notice before second reading, and for programming committees and sub-committees to determine the details of the programme on a given bill.) The general effect of programming has been to secure the passage of legislation in shorter periods of time than has historically been the case.

The Modernisation Committee recently made the following remarks about programme motions:

> We recommend that there should be collective consultations with other parties in the House on the broad shape of the legislative year, those Bills intended to be published in draft, those Bills intended to be carried over and which Bills are expected to be introduced in the Commons, including discussion on the likely dates of recesses and related matters such as Friday sittings and Opposition days.
>
> The time taken for consideration of Government legislation will always be a difficult compromise between two competing principles. The first is the right of the Government to secure in a reasonable time a legislative programme which has the support of the majority of the House and reflects their democratic mandate from the public. The second is the right of other parties in the House and backbenchers on both sides to have an adequate opportunity to explore and challenge the provisions of each Bill, and to reflect any public controversy over its provisions. The procedures of the House have developed over the past two centuries to preserve the right of minorities to test legislation in debate whilst protecting the majority from being frustrated by vexatious time-wasting. The difficulty of getting this balance right has become more challenging as the total volume of legislation has expanded in modern times under Governments of both parties.
>
> [S]ince its introduction, programming has moved from a procedure for which there was broad agreement, to a process secured on a majority vote. In the first year of programming there were eleven Bills where both Government and Opposition signed up to an agreed timetable. Two Sessions later there were only four such examples. In view of the increasing difficulty in securing such agreement our predecessors recommended in a split report that programming could be secured by resolution. Since then it has become almost routine for the Opposition to divide the House on those motions.
>
> [T]he strategic objective must be to find a consensual way of securing agreement to the timetabling of Bills. However, finding a consensus depends on all sides recognising that they each have more to gain from agreement than by confrontation.... [A]ll sides should be willing to abandon entrenched positions. Government should accept that better scrutiny can produce better legislation. Opposition should not mistake obstructionism for effective scrutiny. These though

are matters of political culture. They cannot be resolved by amending the rules of procedure.[22]

The United Kingdom House of Commons recently endorsed a recommendation from the Modernisation Committee "for consultation with Opposition parties on the broad shape of the legislative year and more flexibility in programming...."[23] It has also continued the Sessional Orders relating to programming of bills.[24]

[22] Modernisation Committee, *Modernisation of the House of Commons*, para. 44, 45, 47, 48.
[23] *Votes and Proceedings*, October 29, 2002, para. 9.
[24] *Votes and Proceedings*, October 29, 2002, para. 17.

Section 4

Enhancement of Private Members' Business

A. Introduction

In the course of its deliberations, the Committee learned that many members have concerns about certain aspects of private members' business -- in particular:

- the paucity of opportunities for the consideration of private members' business,
- the inability of more than one member to co-sponsor the same bill, and
- the lack of legislative progress upon referral after second reading on many private members' public bills.

In this section, the Committee examines what can be done to address these concerns, in light of how other jurisdictions have provided for private members' business.

B. Other Jurisdictions

1. United Kingdom House of Commons

In the United Kingdom House of Commons, only a few private members' bills pass into law each session, and most of them are non-controversial.

The bill may have up to 11 supporters, in addition to the sponsoring member. The names of the supporters must be provided to the Public Bill Office before the bill's presentation in the House, and they cannot be added to or removed after presentation in the House.

There are three ways to present private members' public bills: under the ballot procedure, under the 10-minute rule, and by ordinary presentation. Generally, only bills presented under the ballot procedure have a realistic chance of becoming law, because they alone are given a significant amount of time for debate in the House.

Under the ballot procedure, 20 members' names are drawn at the outset of every session to establish the order of precedence for consideration of the bills. There are 13 Fridays on which private members' bills may be considered. The first seven of these Fridays are

available for second reading debate, while the other six are reserved for bills at post-second reading stages. Bills not reached by 2:30 p.m. on a private members' Friday are called, but cannot advance if one member objects.

2. Scottish Parliament

In the Scottish Parliament, a private member can introduce up to two private members' bills per Parliament. The bills may be co-sponsored by other members. Private members may introduce a bill in two different ways. First, a member may submit a draft proposal to a committee, which may choose to adopt the bill and thereby make it a committee bill. Second, a member may give the Clerk notice of an intended bill, in which case the member has one month to gather the signatures of 11 members who support the bill. The government cannot impede the progress of private members' bills.

3. National Assembly of Wales

The National Assembly for Wales passes subordinate legislation, as opposed to primary legislation. From time to time, a ballot is held to determine which private member will be allowed to table a motion instructing a minister to bring in draft subordinate legislation. The motion is debated within 20 days of its tabling, and if it carries, it requires the minister to prepare draft subordinate legislation.

4. Senate of Canada

In the Senate of Canada:

- In the past 10 years, the Senate has given third reading to 12 private members' bills, of which four eventually received Royal Assent.
- A bill or a resolution can be the subject of Private Members' Business.
- Some Senators enlist the co-operation of other Senators in order to secure support for their private members' bills.
- There are several factors that tend to determine whether or not a private member's bill passes – for example, the sensitivity of the policy issue it addresses, the stage of the parliamentary cycle, media strategies, the extent of public support for the bill, the extent to which the bill respects regional differences, and luck.

5. Canadian House of Commons

In the Canadian House of Commons:

- Every day that the House meets, an hour is reserved for Private Members' Business -- that is, for the consideration of a bill, motion, or notice of motion for the production of papers standing in the name of a private member.

- The order of precedence for Private Members' Business is determined by a random draw (that is, a ballot) at the beginning of every session and thereafter as required. (It used to be -- but is no longer -- possible to get onto the order of precedence by securing the signatures of 100 members.)

- The Standing Committee on Procedure and House Affairs selects which, if any, items of business on the order of precedence will be votable. Non-votable business receives one hour of debate in the House, after which it is dropped from the Order paper. Votable business receives three hours of debate in the House, after which the question is put. If the question carries, the bill, as with any bill that receives second reading, is automatically referred to a standing committee. The committee reports to the House within 60 days, or else the bill is deemed reported. Upon report, the bill receives a further two hours in Private Members' Business for report stage and third reading stage.

- For many years, private members have been disillusioned with the foregoing process for securing votable status for their bills and motions. However, if every item of business were votable, the system would collapse.

- After first reading but before the calling of the Order for second reading, up to 20 members may write the Clerk of the House that they officially support or second an item of private members' business, in which case the names of the seconders are listed in the Order paper.

- Within 30 days of the commencement of a new session, a member may reinstate his or her private member's bill at the same stage as it stood at the end of the previous session.

- Recorded votes during Private Members' Business commence from the back row to the front row.

6. National Assembly of Quebec

In the National Assembly of Quebec, there is no formal private members' time. Private members may introduce bills, but the bills are called for debate at the discretion of the government House Leader. Generally, one or two private members' bills will receive Royal Assent every year.

C. Private Members' Time

At present, the opportunities for the consideration of private members' business in the Legislative Assembly of Ontario amount to two hours per week, compared to five hours per week in the Canadian House of Commons.

The Committee agrees that:

- **there should be more opportunities for the consideration of private members' business, specifically an additional two hours per week,**
- **this additional time should occur at times when the House does not now currently meet so that it does not detract from the consideration of other House business,**
- **the new-look Private Members' Public Business should run from 8:30 a.m. to 12:30 p.m. on Thursdays,**
- **no quorum calls should be allowed in this time period,**
- **votes should be deferred to the afternoon's routine proceeding "Deferred Votes", and**
- **the usual balloting rules should apply.**

D. Co-sponsorship of Private Members' Public Business

From time to time, members have observed that a private member's public bill is similar to another private member's public bill that was introduced earlier in the session or in a previous session. Other members have expressed concern about the inability of two or more members to officially sponsor the same private member's public bill.

The Committee recommends that, in order to foster co-operation among members, give private members' public bills and resolutions greater credibility, and ultimately enhance the role of the private member, up to three private members, regardless of party affiliation, should be permitted to co-sponsor a private member's public bill or resolution.

The Committee is of the view that further thought will have to be given to the precise features and consequences of co-sponsorship.

E. Fast-track Consideration

The Committee notes that many members are concerned about the large number of private members' public bills that are (1) not considered and reported by a standing committee or the Committee of the Whole House, and/or (2) not scheduled for third reading debate and vote. Many such bills eventually die on the *Orders and Notices Paper* at prorogation, unless an Order of the House carries them over to the next session. This should not be the case for bills that receive a large measure of support among members.

Notwithstanding the current practice, the Committee recommends that a private member's public bill that is supported by at least 75% of the membership of the House (that is, 78 members in a 103-member House) should be entitled to be fast-tracked for early consideration of, and voting on, all post-second reading stages of the legislative process.

The Committee is of the view that further thought will have to be given to the precise features and consequences of the fast-track mechanism.

Section 5

Party Discipline and Free Votes

A. Introduction

From time to time concerns have been raised about excessive party discipline and the paucity of free votes in the Legislative Assembly of Ontario. In this section of the report, the Committee examines these related subjects.

B. Party Discipline

1. United Kingdom House of Commons

In the United Kingdom House of Commons, party Whips issue written gradations of party discipline for voting purposes, as follows:

- A "one-line whip" is imposed for routine matters; it signifies that a member's attendance is optional.

- A "two-line whip" is imposed on important occasions; it signifies that a member's attendance is mandatory, unless the member has a pair.

- A "three-line whip" is imposed on the most important occasions -- for example, second readings of important government bills, and non-confidence motions; it signifies that attendance is mandatory, and that pairs are not normally allowed. Failure to attend such a vote may result in disciplinary action, such as suspension from caucus.

There is increasing support at Westminster for the view that less party control, and fewer whipped votes, would enhance the role of the private member.

2. Discussion

In theory, members may vote on whichever side of a question they want to; they may even abstain from voting. The reality is that decisions made in a party's caucus act as an

important self-imposed limitation on how members vote. There are sound reasons why this happens:

- Parties and party discipline have become important features of mature parliamentary democracies. In Ontario, the Legislative Assembly has a vibrant multi-party culture.

- Members almost always stand for office as part of a political party, and they generally prefer to deal with intra-party grievances in caucus, as opposed to on the floor of the House or in committee.

- There is a general perception among members and the public that a party that looks cohesive and focused will do well at the polls.

Professor the Lord Norton describes the advantages and disadvantages of parties and party discipline in the following terms:

> Party is a central element of mass democracy. It helps aggregate the opinions of electors and serves as an essential mechanism for ensuring that those opinions are given legislative effect. Parties are the focal points of elections and they ensure that the political system is responsible and responsive. Parties, particularly in a system that facilitates single-party government, limit the capacity of Parliament to determine public policy. The onus is on the party in government to bring measures forward and the party majority in the House ensures usually that there is a majority for those measures. Parties are the principal socialising agents for most members, they provide the essential reference point for members, and it is through party that members seek promotion to office.
>
> ...
>
> Party is an essential feature of modern politics and so too is partisanship. Candidates seek election to the House of Commons because they support a particular political philosophy. They are loyal usually to the party that espouses that philosophy. They argue their party's case. They are critical of those espousing an alternative philosophy. This is natural and usually healthy. It ensures that the views of the governing party do not go unchallenged and that an alternative government is always in waiting.
>
> However, partisanship can be unhealthy, and undermine Parliament, where it becomes excessive, ritualistic and negative. Over recent decades partisanship has, more notably than before, exhibited these features. It has become more pervasive. Various elements of parliamentary life that were previously the preserve of the individual backbencher have become party-dominated.[25]

[25] Norton, *Strengthening Parliament*, pp. 11-14.

As noted in the discussion of the committee system in section 2, the Committee is of the view that there is a time and a place for the exercise of party discipline, and that individual members and their caucuses should continue to determine that time and place.

C. Free Votes

The Standing Orders of the Legislative Assembly of Ontario do not provide for free votes. Free votes are said to occur when a caucus decides that a particular vote will not be conducted along party lines, or that the issue is not a matter of party policy, and therefore members of that caucus are "free" to vote as they choose.

The Committee is of the view that members and caucuses should be encouraged to have more free votes.

Section 6

Meeting Times

A. Introduction

In this section, the Committee reflects on whether changes to House meeting times can enhance the role of private members and make for a more effective Legislative Assembly. The focus of the Committee's deliberations on this topic was not to make life easier or more convenient for members, but to enable members to balance their duties in the Chamber and in the committees with their responsibilities and commitments to their constituents, their caucuses, their parties, and their families.

B. Other Jurisdictions

1. United Kingdom House of Commons

In the United Kingdom House of Commons, sessions of Parliament usually commence in November, and usually last a year. Typically, the House meets for 35 weeks (or about 150 days) a year. There are usually six recesses: two or three weeks between mid-December and mid-January; one week in February (school break); one or two weeks in March and/or April (Easter break); one or two weeks in May (Whitsun break); and 10 to 12 weeks from July or August to mid-October. In addition, the House does not meet for a few days in November (between the end of one session and the beginning of the next).

Except for statutory holidays and constituency days (10 Fridays per session), the House meets five days a week: on Mondays, Tuesdays and Wednesdays from 2:30 p.m. until at least 11:30 p.m., on Thursdays from 11:30 a.m. to 7:30 p.m., and on Fridays from 9:30 a.m. to 3 p.m. Meetings at Westminster Hall (the so-called "second chamber" created in 1999 for the consideration of non-controversial business) are as follows: Tuesdays from 10 a.m. to 1 p.m., Wednesdays from 9:30 a.m. to 2 p.m., and Thursdays for up to three hours starting from 2:30 p.m.

In recent years, there have been calls for more daytime meetings and fewer evening meetings, so that members can make more effective use of time, and so that they can adequately balance their responsibilities to their constituents, the public and their families. The House recently adopted a recommendation from the Modernisation Committee for "an annual House of Commons calendar which would allow honourable

Members to plan work in their constituencies more effectively and provide sittings in September balanced by an earlier recess in July....", an earlier beginning (11:30 a.m.) and an earlier end (7 p.m.) to meetings on Tuesdays and Wednesdays, an earlier end to Thursday meetings (6 p.m.), some corollary adjustment to meeting hours at Westminster Hall (so that it does not meet when members are expected to be in the House), an additional one-week break at Easter or Whitsun, and fewer Friday meetings. These changes come into effect in 2003.[26]

2. Canadian House of Commons

The Canadian House of Commons will have met for approximately 125 days in 2002 -- from the last week of January to the third week of June, and again from late-September to mid-December. During these time periods, one-week breaks will have been scheduled for February, March, April, May, October, and November.

The regular meeting days and meeting hours are as follows: Mondays from 11 a.m. to 7 p.m., Tuesdays and Thursdays from 10 a.m. to 7 p.m., Wednesdays from 2 p.m. to 7 p.m., and Fridays from 10 a.m. to 2:30 p.m.

C. Discussion

The Committee's deliberations on House meeting times at the Legislative Assembly of Ontario was informed by the following observations:

- Evening meetings have become regular occurrences at the Legislative Assembly.
- Increasingly, evening debates end well short of 9:30 p.m., for want of members seeking the floor.
- Late evening meetings in other large Parliaments are rare, or are being phased out.
- Evening meetings prevent the public from viewing the cable TV re-broadcast of the afternoon's House proceedings until late evening.

The Committee is of the view that evening meetings would not be needed if House sitting days conformed to the parliamentary calendar set out in Standing Order 6. Under such a scenario, if the House needed more time to consider the business before it, consideration should be given to extending the number of sitting days instead of or before extending the sitting hours.

---

[26] *Votes and Proceedings*, October 29, 2002, para. 9, 12, 13.

In the course of its deliberations, the Committee reflected on the separate but related subject of quorum. Since 1999, the Standing Orders have required at least 12 members, including the Speaker, to constitute a meeting of the House for the exercise of its powers.[27] The Committee is of the view that the quorum requirement poses an unfair or disproportionate burden on government members, and that it should be looked at in the context of a complete overhaul of the Standing Orders.

[27] S.O. 11(a). See also *Legislative Assembly Act*, c. L.10, s. 55.

Section 7

Technology

A. Introduction

In this section, the Committee examines the use of technology at the Legislative Assembly, in light of what it has learned about the subject in other jurisdictions.

B. Other Jurisdictions

1. United Kingdom House of Commons

The United Kingdom House of Commons, its members and its staff are experimenting with or considering various new technologies, as follows:

- There appears to be increasing support for on-site electronic voting in the Chamber on the basis that it would create more time for debate and scrutiny in the Chamber. (The Select Committee on Modernisation and the Government House Leader are generally favourable to the idea.) Parenthetically, electronic voting has yet to be used for general elections.

- Cell phones may be used in the lobbies adjacent to the Chamber, but not in the Chamber or in the committee rooms. In practice, silent pagers are being allowed.

- Select committees have conducted some online consultations in order to solicit views and information from the public.

- On a test basis, some public submissions are being sent directly to the parliamentary website.

- Members are having difficulty with the volume of e-mail they receive; filtering rules may be needed.

- Proceedings in the Chamber are being webcast on the Internet as part of a pilot project.

- Some members have case management software for their constituency offices.

In July 2002, the Select Committee on Information made recommendations on how new technology could allow more public participation in the work of the House, and how it could enable the House and its members to become more accessible, more professional, more open, and more relevant. That Committee recommended more of the following:

- sophisticated e-mail systems,
- videoconferencing,
- webcasting of House and select committee proceedings,
- remote access links from outside the parliamentary estate,
- funding of mobile devices for members,
- resources for networking MPs' Westminster and constituency offices,
- online surgeries, and
- online committee consultations.

In September 2002, the Modernisation Committee recommended that select committees increase their use of information and communications technologies (ICT):

> The new communication technologies open up unprecedented opportunities for remote access. There already have been successful exercises by parliamentary bodies to harness the Internet for public consultation....We support the recommendation of the Information Committee that Parliament should make more use of ICT to increase the accessibility and transparency of Parliament. We recommend that Select Committees and other parliamentary bodies step up their use of ICT to increase e-participation by the public in the parliamentary process. We welcome the pilot study in webcasting of Select Committee hearings and hope that as capacity expands it may provide more routine access by the public to committee proceedings.[28]

Recently, the United Kingdom House of Commons endorsed a recommendation from the Modernisation Committee for "a Parliament that is more accessible to the public that it serves..." and approved proposals for "the introduction of electronic tabling [of parliamentary questions] subject to safeguards to ensure the authenticity of questions and the power of the Speaker to modify or halt the system if it appears it is being abused...."[29]

---

[28] Modernisation Committee, *Modernisation of the House of Commons*, para. 24.
[29] *Votes and Proceedings*, October 29, 2002, para. 9, 10.

2. Scottish Parliament

Compared to Westminster, the Scottish Parliament is making greater use of technology. For example, with respect to parliamentary proceedings:

- The new parliament building (presently under construction) will feature digital audio recording of parliamentary proceedings. (The recording will be archivable and searchable.)
- There are parliamentary online discussion forums.
- All debates and committee proceedings are webcast.
- The public may send submissions to committees electronically.
- Papers circulated to committees are published on the parliamentary website.
- There is on-site electronic voting in the Chamber (at the end of the legislative day).
- Petitions may be submitted electronically.
- There are online bulletin boards.

With respect to members and their offices:

- Members are issued laptop computers and personal digital assistants (PDAs).
- Members may access the network remotely i.e. from outside the precincts.
- Members have access to case management systems, although different members want them customized in different ways.
- Members' e-mail addresses have been standardized.

With respect to other technological developments:

- Efforts are being made to increase accessibility to discrete bodies of data.
- There is good "help desk" support.
- There is a sophisticated parliamentary website that contains all official publications.

- Wireless technology is being acquired.

3. National Assembly for Wales

The chamber of the National Assembly for Wales may be the most technologically advanced and the most paperless in Europe. Members' desks in the Chamber have a touch-screen keyboard that has e-mail and Internet access. Members use a "swipe" card in order to vote electronically from any desk. There is digital recording of the parliamentary proceedings, and these proceedings appear on the parliamentary website within 24 hours.

4. Senate of Canada

In the Senate of Canada:

- There is no electronic voting in the Chamber.
- A Senate committee is reviewing the use of technology in the Chamber.
- In order to facilitate communications directly with the public without the usual media filter, a proposal for audio streaming on the Internet is being examined.
- New technology at the Table is being considered -- for example, wireless keyboards, built-in monitors (with a digital timer and a mechanism for recording votes), and point-and-click (as opposed to keyboard) entries. If implemented, the technology would serve as an administrative tool to assist the Table officers, and it would be designed and installed so as to not detract from the existing aesthetics and dynamics in the Chamber.

5. Canadian House of Commons

In the Canadian House of Commons:

- There is no electronic voting in the Chamber.
- Members may use laptop computers and pagers at their desks as long as they do not disrupt parliamentary proceedings; the laptops cannot access the parliamentary network.
- Cell phones are not allowed in the Chamber.
- The Chamber is being re-wired to accommodate future technologies.

- Laptops at the Table have given way to wireless keyboards and a monitor with a countdown timer. The Table can communicate electronically with the Speaker, who can view an inconspicuous monitor near the chair.

In a report that was adopted by the House in 2001, the Special Committee on the Modernization and Improvement of the Procedures of the House of Commons stated as follows:

> During our deliberations, we considered a number of issues related to new technologies. Clearly, the Internet offers opportunities for the House of Commons and its Members. We note that several Members in particular have demonstrated their interest in and commitment to the use of technology in the parliamentary sphere. There are a number of areas, such as communications, where change is warranted. More use should be made of hyper-links in parliamentary documents and on the parliamentary website. It has also been suggested that there should be "streaming" of committee proceedings on the Internet. This should certainly be done for committees that are currently videotaped by the House of Commons, and it is hoped that, as time goes on, more and more committees will become available in this way. Proposals have been put forward to facilitate the electronic filing of petitions with Members, and the electronic filing of documents with the House. The development of electronic signatures should assist in this regard. Obviously, in adapting our practices and procedures, we must be mindful of and respectful of parliamentary traditions, but within this context we should take advantage of the advantages offered by modern technology. (We wish to make it clear that the Committee is not referring to the taking of votes by electronic means in making this recommendation.)[30]

6. National Assembly of Quebec

In the National Assembly of Quebec:

- There is no electronic voting in the Chamber.
- There are laptop computers and a television monitor on the Table.

C. Discussion

1. Introduction

With respect to technology in the Legislative Assembly of Ontario, in the past this Committee has been reluctant to embrace the increased use of technology in the Chamber

[30] *Report*, June 2001, para. 54.

and the committee rooms on the ground that members should be focused on either speaking, or else listening to other members or witnesses. It has been more receptive to Assembly staff using technology (e.g. laptop and notebook computers for research staff in committee rooms), although there are still no computers on the Table apart from the controls for the legislative countdown timer, and the telephones on the Table have intercom access only.

The Committee is of the view that technology should not be an end unto itself, but rather should, as the Committee's mandate from the House indicates, "improve democracy and enhance accountability." This means that technology should tangibly assist the Legislative Assembly, its members and its staff in their core functions; it should promote accessibility, openness and public participation; it should foster support for parliamentary democracy; and it should not detract from order and decorum in parliamentary proceedings.

2. Chamber

The Committee notes that members in other jurisdictions are being allowed to access various kinds of information technology in their respective debating chambers. The view of the Committee is that when members are in the Chamber, the focus of their attention should be on speaking or listening to other members, as opposed to using some form of information technology.

However, the Committee is not opposed to members using some information technology in the Chamber; the Committee notes that some members already use small, unobtrusive pagers during parliamentary proceedings. The Committee is of the view that when they are in the Chamber, members should be allowed to use unobtrusive technology such as silent pagers. It is the view of the Committee that notebook computers, laptop computers and mobile telephones are not unobtrusive.

The Committee also canvassed the pros and cons of on-site and off-site electronic voting. Although there is considerable support among members for the maintenance of voting by standing at one's place in the Chamber, the Committee is of the view that the use of on-site electronic voting in Legislative Assembly divisions should be given further consideration.

The Committee notes that presiding officers, Table officers and Chamber staff use different kinds of technology in order to support the functions of the Chamber and its members. The Committee is of the view that they have a better claim to requiring this technology. The Committee was particularly impressed by the silent, unobtrusive technology that was installed on or being considered for the Table and the dais in the Canadian House of Commons and in the Senate of Canada.

The Committee recommends that (a) as a first step in expanding the use of technology in the Chamber, the Speaker and the Clerk of the House should examine

the efficacy of the Chamber having the kind of technology that exists or is being proposed for the Table and the dais in the Canadian House of Commons and in the Senate of Canada, and (b) requests by presiding officers, Table officers and Chamber staff for unobtrusive technologies to enhance their support functions should be processed through the usual administrative channels.

3. Committee rooms

At present, it is the call of the Committee Chair as to whether members and staff may use notebook or laptop computers and other personal technology in the Committee room.

The Committee notes that committee staff already use and operate different kinds of technologies in the committee rooms -- for example, broadcast and videoconferencing facilities.

4. Legislative Assembly website

The Legislative Assembly's Internet website contains:

- basic information on how to contact members,
- general information on how the Legislative Assembly and its committees work,
- the full-text of Legislative Assembly publications (e.g. bills, House and committee *Hansard*, *Votes and Proceedings*, *Orders and Notices Paper*),
- information on the parliamentary players,
- information for visitors to the Legislative Building, and
- links to information and resources supplied by the Legislative Library.

The Legislative Assembly's Intranet website contains the foregoing information, plus more detailed information on the various divisions and branches of the Legislative Assembly.

5. Future discussions

The Committee is of the view that it should have continuing discussions on technology.

Section 8

Conclusions

The Committee has reflected carefully on its mandate to examine ways to enhance the role of private members, and to expand the role of technology in the House and its committees.

With respect to its mandate on enhancing the role of the private member, the Committee appreciates that the parliamentary workplace is by turns partisan and non-partisan. The Committee does not want to pronounce on when members should be partisan and when they should be non-partisan: that is an issue for members and parties to decide on a case-by-case basis. However, when partisan exchanges get personal, as they do from time to time, they are unreflective of the civility of parliamentary democracy. The Committee is hopeful that members' professionalism, and the quality and relevancy of House proceedings, will improve if the agenda for change in this report is carried forward.

They will also improve if members make more use of pre-existing procedures. For example, it has been many years since members on opposite sides of a question in a recorded division have regularly used the pairing procedure in Standing Order 28(f). At one level, this procedure gives members some flexibility when they not in a position to vote in a division. At a deeper level, it fosters respect and collegiality among members, without compromising the political differences on what is being voted on.

Throughout its deliberations, the Committee has been cognizant that enhancing the role of private members is not an end unto itself, but is rather a means for private members to more effectively represent their constituents and the people of Ontario, to scrutinize legislation, to hold the government to account, and ultimately to vindicate parliamentary democracy. In this regard, the Committee wishes to express its gratitude to the House for giving it the time and the resources to reflect on what it means to be a private member and a parliamentarian in 21st century Ontario.

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée Legislative de l'Ontario

COMITÉ PERMANENT DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

RAPPORT SUR L'AMÉLIORATION DU RÔLE DES SIMPLES DÉPUTÉS

3e session, 37e législature
51 Elizabeth II

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Ontario. Assemblée legislative. Comité permanent de l'Assemblée legislative
Rapport sur l'amélioration du rôle des simples députés.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Report on enhancing the role of the private member.
ISBN 0-7794-4038-2

1. Ontario. Assemblée legislative—Règlements et procédure. 2. Parlementaires—Ontario.
I. Titre. II. Titre: Report on enhancing the role of the private member.

KEO845 O56 2002 328.713'0731 C2002-964014-8F

Legislative Assembly of Ontario

Assemblée législative de l'Ontario

L'honorable Gary Carr,
Président de l'Assemblée legislative.

Monsieur le président,

Le Comité permanent de l'Assemblée législative a l'honneur de présenter son rapport sur l'amélioration du rôle des simples députés et le confie à l'Assemblée.

La présidente du comité,

Margaret Marland

Queen's Park
Décembre 2002

COMPOSITION DU
COMITÉ PERMANENT DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE*

3e session, 37e législature

MARGARET MARLAND
Présidente

JULIA MUNRO
Vice-présidente

CAROLINE DI COCCO

JEAN-MARC LALONDE

MARGARET MARLAND

BART MAVES

JULIA MUNRO

MARILYN MUSHINSKI

MICHAEL PRUE

JOSEPH TASCONA

Douglas Arnott
Greffier du comité

Peter Sibenik
Greffier des recherches en procédure

*Ted Arnott et Dwight Duncan ont suppléé de façon suivie.

COMPOSITION DU
COMITÉ PERMANENT DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

2e session, 37e législature

MARGARET MARLAND
Présidente

JULIA MUNRO
Vice-présidente

TED ARNOTT

MARILYN CHURLEY

CAROLINE DI COCCO

JEAN-MARC LALONDE

MARGARET MARLAND

JULIA MUNRO

JERRY OUELLETTE

JOSEPH TASCONA

DÉPUTÉS QUI ONT REMPLACÉ DES MEMBRES
DU COMITÉ PERMANENT DE L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE
ET QUI ONT PARTICIPÉ AUX TRAVAUX DU COMITÉ

TED ARNOTT

GILLES BISSON

DWIGHT DUNCAN

FRANK KLEES

MARILYN MUSHINSKI

JOHN O'TOOLE

GARY STEWART

BOB WOOD

Table des matières

Sommaire 1

Introduction 3

Section 1 – Rôle et fonctions des simples députés 7

Section 2 – Amélioration des comités 9

Section 3 – Amélioration de la fonction d'examen minutieux confiée aux simples députés 29

Section 4 – Amélioration des affaires émanant des députés .. 35

Section 5 – Discipline de parti et votes libres..... 41

Section 6 – Heures de réunion 45

Section 7 – Technologie..... 49

Section 8 – Conclusions..... 57

Sommaire

En vertu des ordonnances de la Chambre en date du 15 octobre 2001 et du 10 octobre 2002, le Comité permanent de l'Assemblée législative, comité composé de représentants de tous les partis de l'Assemblée législative de l'Ontario, a l'honneur de soumettre son Rapport sur l'amélioration du rôle des simples députés et l'élargissement de l'emploi de la technologie à la Chambre et en comité.

Le rapport contient les recommandations suivantes :

1. **Le Comité recommande que la procédure décrite à l'article 72 a) du Règlement selon laquelle un projet de loi peut être renvoyé au comité après la première lecture, mais avant le commencement du débat de deuxième lecture, soit utilisée plus souvent.**

2. **Le Comité recommande que le gouvernement ait davantage recours à la procédure consistant à renvoyer les avant-projets de loi au comité à des fins d'examen minutieux préalable à l'adoption du texte législatif.**

3. **Le Comité recommande que l'on nomme plus souvent des comités spéciaux.**

4. **Le Comité recommande que l'on renvoie les projets de loi aux comités de façon logique afin de permettre aux simples députés d'acquérir de l'expérience dans le domaine de spécialisation d'un comité.**

5. **Le Comité estime que :**

- **davantage de temps devrait être réservé aux affaires émanant des simples députés, plus précisément deux heures de plus par semaine;**

- **ce temps supplémentaire coïnciderait avec des moments où la Chambre ne se réunit pas afin de ne pas détourner l'attention des autres affaires de la Chambre;**

- **la nouvelle période consacrée aux mesures d'initiative parlementaire et d'intérêt public devrait se situer entre 8 h 30 et 12 h 30 les jeudis;**

- **les appels au quorum ne devraient pas être autorisés pendant cette période;**

- **les votes devraient être reportés jusqu'aux délibérations des affaires courantes, l'après-midi, au moment du « vote différé »;**

- **les règles habituelles de scrutin devraient être appliquées.**

6. **Le Comité recommande qu'afin de favoriser la collaboration entre députés, de donner davantage de crédibilité aux projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire et aux résolutions, et, enfin, d'améliorer le rôle du simple député, on autorise jusqu'à trois simples députés, quel que soit leur parti, à présenter ensemble un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire ou une résolution.**

7. **Nonobstant la pratique actuelle, le Comité recommande que l'on permette qu'un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire appuyé par au moins les trois quarts des députés (c'est-à-dire 78 d'entre eux pour une Chambre de 103 députés) soit examiné et mis aux voix en priorité, à toutes les étapes du processus législatif suivant la deuxième lecture.**

8. **Le Comité recommande ce qui suit : a) comme première étape pour l'élargissement de l'emploi de la technologie à la Chambre, le président ou la présidente et le greffier ou la greffière de la Chambre devraient examiner l'avantage sur le plan de l'efficacité de doter la Chambre de la technologie utilisée ou proposée pour le Bureau et le podium de la Chambre des communes et du Sénat du Canada, et b) les demandes émanant des présidents de séance, des greffiers au Bureau et du personnel de la Chambre concernant une technologie discrète qui leur permettrait d'améliorer leurs fonctions de soutien devraient être acheminées par les voies administratives habituelles.**

En ce qui concerne son mandat visant à améliorer le rôle du simple député, le Comité est conscient du fait que le Parlement est tour à tour sectaire et non sectaire. Le Comité ne souhaite pas se prononcer sur les cas où les députés devraient être sectaires ou ne devraient pas l'être : c'est une question dont doivent décider les députés et les partis au cas par cas. Cependant, lorsque des échanges de nature sectaire prennent une tournure personnelle, comme c'est parfois le cas, ils ne reflètent pas les règles de civilité de la démocratie parlementaire. Le Comité espère que le professionnalisme des députés et la qualité et la pertinence des délibérations de la Chambre s'amélioreront si le programme de changement proposé dans le présent rapport est mené à bien.

Tout au long de ses délibérations, le Comité a été conscient du fait que l'amélioration du rôle des simples députés n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen pour ceux-ci de représenter de façon plus efficace les électeurs et la population ontarienne, d'examiner minutieusement la législation, de demander au gouvernement de rendre des comptes et, enfin, de défendre la démocratie parlementaire. Le Comité souhaite exprimer sa gratitude à la Chambre qui lui a donné le temps et les ressources nécessaires pour réfléchir sur ce que signifie être un(e) simple député(e) et un(e) parlementaire en Ontario au XXI^{e} siècle.

Introduction

A. Mandat

Le 15 octobre 2001, la Chambre a ordonné au Comité permanent de l'Assemblée législative d'étudier certaines réformes parlementaires et de lui en faire rapport. Voici les termes de l'ordonnance de la Chambre :

> « Que le Comité permanent de l'Assemblée législative soit autorisé à étudier les réformes parlementaires qui amélioreront la démocratie et qui accroîtront la responsabilité, et fasse un ou plusieurs rapports dans les 12 mois à partir de cet ordre;
>
> Que cette étude se fasse en deux phases :
>
> i) les réformes qui pourraient élargir l'emploi de la technologie à la Chambre et en comité;
>
> ii) les réformes qui pourraient améliorer le rôle du simple député;
>
> Que le Comité ait l'autorité de siéger en même temps que la Chambre et pendant tout ajournement de la Chambre, en plus de ses séances normales;
>
> Que le Comité soit encouragé à employer une ou plusieurs personnes, relevant de lui par l'intermédiaire de son(sa) président(e) qui se consacrera ou se consacreront à l'étude;
>
> Que le Comité ait le pouvoir d'entendre des témoins, de commanditer des rapports ayant trait au mandat, d'employer du personnel et de siéger en divers endroits en Amérique du Nord et à l'étranger, comme il l'estimera utile, ceci étant sujet au processus d'agrément budgétaire normal;
>
> Que,si la Chambre ne siège pas au moment où un rapport est terminé, le Comité ait l'autorité de publier tout rapport en en déposant un exemplaire auprès du greffier de l'Assemblée et que le(la)président(e) du Comité présente ce ou ces rapport(s) à la Chambre, à la reprise des séances de la Chambre, conformément au Règlement[1]. »

[1] Journaux, 15 octobre 2001, p. 183.

Le 10 octobre 2002, la Chambre a repoussé la date limite de présentation des rapports dans les termes suivants :

> Ordonné que, nonobstant l'ordonnance de la Chambre en date du 15 octobre 2001, le Comité permanent de l'Assemblée législative soumette des rapports sur l'étude des réformes parlementaires à l'Assemblée au plus tard le 12 décembre 2002[2].

B. Méthodologie de recherche

Après s'être vu confier ce mandat, le Comité permanent de l'Assemblée législative a tenu une série de réunions l'année dernière au cours desquelles il a examiné la documentation de recherche et écouté l'avis des députés provinciaux, du personnel de l'Assemblée législative et des spécialistes du milieu universitaire.

Ses membres ont aussi eu l'occasion de rencontrer des fonctionnaires du Parlement britannique, du Parlement écossais, de l'Assemblée nationale du pays de Galles, du Parlement du Canada et de l'Assemblée nationale du Québec. Au cours de ces entretiens et de ces réunions, les membres du Comité ont pu voir et se faire expliquer le rôle des simples députés et l'emploi de la technologie dans les institutions parlementaires anciennes et plus modernes. Ils ont aussi reçu et se sont vu recommander des documents d'information qui les ont aidés dans leurs délibérations subséquentes.

C. Principes de direction

Au cours de leurs délibérations, les membres du Comité se sont inspirés des principes suivants :

- Les membres du Comité devraient s'efforcer d'atteindre un consensus.
- Le rapport devrait être fidèle au modèle du Parlement de Westminster et au rôle des partis dans ce modèle.
- Le Comité devrait aborder son travail en reconnaissant que certaines caractéristiques de l'Assemblée législative – par exemple la structure de la journée parlementaire, la structure de la période des questions, la capacité pour tous les simples députés de participer à la période des questions et l'utilisation du temps dans le courant de la journée parlementaire – sont satisfaisantes et en

[2] *Procès-verbaux*, 10 octobre 2002, p. 3.

réfléchissant aux caractéristiques d'autres territoires de compétence qui pourraient améliorer le rôle des simples députés à l'Assemblée législative.

- Le Comité devrait être conscient du fait que la plupart des simples députés ont une multiplicité de responsabilités et d'obligations – vis-à-vis de la population de l'Ontario, d'une circonscription, d'un gouvernement ou de l'opposition (selon le cas), d'un caucus parlementaire, d'un parti politique, et de leur famille.

D. Remerciements

Le Comité souhaite remercier Gary Carr, député provincial (président de l'Assemblée législative), Claude L. DesRosiers (greffier de la Chambre), le personnel de l'Assemblée et tous ceux qui se sont présentés devant le Comité.

Il aimerait aussi exprimer sa sincère gratitude, par l'intermédiaire des personnes suivantes, pour les efforts qu'elles-mêmes et le personnel de leur territoire de compétence ont fait pour organiser des réunions avec les présidents de séance, députés, greffiers au Bureau et leur personnel :

- **au Parlement du Royaume-Uni :** Michael Martin (président de la Chambre des communes) et Sir William McKay (greffier de la Chambre des communes);

- **au Parlement écossais :** Sir David Steel (président du Parlement écossais) et Paul Grice (greffier/sous-secrétaire du Parlement écossais);

- **à l'Assemblée nationale du pays de Galles :** Lord Dafydd Elis-Thomas (président de l'Assemblée nationale) et Paul Silk (greffier de l'Assemblée nationale);

- **au Parlement du Canada :** Daniel Hays (président du Sénat), Peter Milliken (président de la Chambre des communes), Paul Bélisle (greffier du Sénat et greffier du Parlement), et William Corbett (greffier de la Chambre des communes); et

- **à l'Assemblée nationale du Québec :** Louise Harel (présidente de l'Assemblée nationale) et François Côté (secrétaire général de l'Assemblée nationale).

Le Comité est reconnaissant des efforts faits pour accueillir ses membres et œuvrer dans l'intérêt de l'étude qu'ils menaient.

Le Comité souhaite aussi remercier le Haut Commissaire du Canada à Londres, de l'entretien très utile – sur les récents développements dans le domaine constitutionnel, parlementaire et politique au Royaume-Uni – de son personnel avec les membres du Comité au début de leur visite d'étude au Royaume-Uni.

Enfin, le Comité souhaite remercier tous les membres du personnel de l'Assemblée législative qui l'ont aidé à mener à bien son mandat – en particulier le greffier du Comité et la Direction des comités pour leur avis en matière de procédure et leur soutien administratif, ainsi que le greffier à la procédure (recherche) et la Direction des journaux et de la recherche procédurale pour leur recherche et leurs services de rédaction de rapports.

Section 1

Rôle et fonctions des simples députés

A. Introduction

Les simples députés partagent leur temps entre trois fonctions parlementaires principales, à savoir : représenter les électeurs, participer au processus législatif et examiner minutieusement l'action du gouvernement et l'obliger à rendre des comptes. Dans la présente section, le Comité examine ces fonctions en détail.

B. Représentation

Les députés représentent le point de vue et les intérêts des personnes qui les ont élus lorsqu'ils participent aux débats, font une déclaration de député, posent une question orale, déposent une question écrite, présentent une pétition, présentent un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire, communiquent avec un(e) ministre ou un(e) fonctionnaire, participent aux délibérations des comités ou prennent la parole en caucus.

C. Législation

Les simples députés participent aussi au processus législatif. L'article 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, prévoit que l'Assemblée législative est seule à pouvoir légiférer relativement à certains sujets et exerce cette fonction lorsqu'un projet de loi du gouvernement, un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire, un projet de loi de comité ou un projet de loi d'intérêt privé déposé devant l'Assemblée législative est soumis à trois lectures et reçoit la sanction royale.

Cette description du processus tend à cacher la réalité, à savoir que dans la majorité des cas le gouvernement du jour transforme des propositions législatives sophistiquées en projets de loi qu'il dépose devant l'Assemblée législative à des fins d'examen et d'amendement. Selon Philip Norton, professeur de sciences politiques et pair à la Chambre des Lords du Royaume-Uni, qui a beaucoup écrit sur la réforme parlementaire :

> Nous avons un exécutif responsable de formuler la politique publique – un organe que l'on peut clairement identifier comme étant *l'*organe d'élaboration de politique – cette politique est ensuite soumise à l'examen minutieux et à l'approbation du Parlement. Le fardeau est donc porté par l'exécutif en tant qu'organe d'élaboration des politiques… Dans le modèle de Westminster, le Parlement n'est pas une assemblée législative élaborant des politiques. C'est une assemblée législative réactive, ou une assemblée législative influençant les politiques. L'attribut essentiel, mais ce n'est pas le seul, du modèle de Westminster est qu'il responsabilise le gouvernement. Un seul organe – le parti au pouvoir – est responsable de la plupart des mesures de politique publique[3].

D. Responsabilité

Les simples députés obligent le gouvernement à lui rendre des comptes en questionnant et examinant minutieusement ses politiques, son administration et ses dépenses. Cette fonction s'exerce :

- pendant la période des questions;
- pendant les débats sur le discours du Trône, le Budget, les projets de loi du gouvernement, les crédits, les journées de l'Opposition, les motions de censure;
- lorsque les comités examinent les projets de loi du gouvernement, les prévisions budgétaires, les comptes publics, les organismes gouvernementaux et les règlements.

Au cours du présent rapport, le Comité renverra à des études récentes laissant croire que la capacité pour les parlementaires d'obliger le gouvernement à lui rendre des comptes est devenue la fonction la plus importante du Parlement et qu'il faudrait renforcer le rôle de surveillance qu'il exerce.

---

[3] Philip Norton *et al*, *Strengthening Parliament: The Report of the Commission to Strengthen Parliament*, July 2000, page 5.

Section 2

Amélioration des comités

A. Introduction

Les simples députés passent énormément de temps en réunion de comités permanents de l'Assemblée à examiner les questions qui leur sont soumises. Un grand nombre de simples députés aimeraient que l'on apporte quelques changements au système et c'est pourquoi, dans la présente section du rapport, nous nous demandons si des changements peuvent améliorer le rôle des simples députés et de quelle façon.

B. Autres territoires de compétence

1. Introduction

Le Comité a examiné la question des changements à notre système de comités à la lumière des systèmes qui existent à la Chambre des communes du Royaume-Uni, au Parlement écossais, à l'Assemblée nationale du pays de Galles, au Sénat du Canada, à la Chambre des communes du Canada et à l'Assemblée nationale du Québec.

Les structures et nomenclatures des comités dans ces régions varient, principalement parce que chaque territoire de compétence a adapté son système de comités à ses propres besoins et exigences. Par exemple, les territoires où les institutions parlementaires sont plus anciennes ont un comité plénier (comité de tous les députés qui se réunit dans la principale chambre de débats) et les régions ayant un système bicaméral ont des comités mixtes de représentation de la chambre haute et de la chambre basse.

Cependant, dans tous les territoires de compétence, il existe une série de comités plus petits, axés sur des problèmes particuliers et généralement composés de 10 à 20 membres (selon le territoire de compétence et le type de comité). Leur tâche consiste à examiner des projets de loi ou d'autres questions. Par exemple :

- Au Sénat et à la Chambre des communes du Canada, ainsi qu'à l'Assemblée nationale du Québec, les **comités permanents** étudient les projets de loi et d'autres questions qui leur sont soumises et ils peuvent aussi entreprendre des études de leur propre chef. La Chambre des communes peut aussi nommer des **comités législatifs** *ad hoc* pour examiner des projets de loi.

- À la Chambre des communes du Royaume-Uni, les **comités permanents** sont pour la plupart des comités de « législation » qui étudient les projets de loi d'intérêt public, la législation par délégation et les documents relatifs à la Communauté européenne. Les **comités spéciaux** d'enregistrement de témoignages se consacrent surtout à examiner minutieusement des questions autres que les projets de loi, notamment les rouages et les politiques du gouvernement central et des ministères, mais aussi des questions plus globales.

- Au Parlement écossais, il existe des **comités obligatoires** (requis par le Règlement) et des **comités par sujet** (institués par le Parlement pour traiter d'un sujet ou d'un domaine particulier de politique publique).

- À l'Assemblée nationale du pays de Galles, on trouve des **comités par sujet** (qui observent les ministères), des **comités régionaux** (qui communiquent à l'Assemblée le point de vue de la population des différentes régions) et des **comités permanents** (créés par la loi ou le Règlement pour examiner des projets de loi et d'autres questions).

Dans la suite, le Comité offre une analyse plus détaillée des systèmes de comités de ces parlements.

2. Le Sénat du Canada

a) Comité plénier

Le comité plénier se compose de tous les sénateurs siégeant en comité.

b) Comités mixtes

Un comité mixte se compose des sénateurs et des députés. Il existe trois comités mixtes permanents.

c) Comités permanents

Par comité permanent, on entend un comité constitué selon le Règlement du Sénat du Canada pour la durée de la législature. Ses membres peuvent étudier les projets de loi et d'autres questions que lui renvoie le Sénat, ou entreprendre des études de leur propre chef dans leur domaine de compétence. Il existe 15 comités permanents, comprenant chacun généralement 12 membres.

d) Comités spéciaux

Par comité spécial, on entend un comité de sénateurs nommés par ordre spécial du Sénat pour étudier une question en particulier. Lorsqu'il a soumis son rapport final, le comité cesse d'exister.

3. La Chambre des communes du Canada

a) Comité plénier

Le comité plénier se compose de tous les députés de la Chambre siégeant en comité. Il étudie les projets de loi de crédits et toute autre question qui lui est renvoyée par la Chambre.

b) Comités mixtes

Un comité mixte se compose des députés de la Chambre des communes et des sénateurs. Il peut s'agir d'un comité permanent ou d'un comité spécial et il traite généralement de questions administratives et d'enquêtes. À l'heure actuelle, on compte trois comités mixtes permanents. Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre désigne les députés qui siégeront en comité mixte.

c) Comités permanents

Par comité permanent, on entend un comité constitué selon le Règlement pour la durée de la législature. On y étudie les projets de loi après la deuxième lecture (et parfois avant la deuxième lecture), les Ordonnances de préparation d'un projet de loi, les prévisions budgétaires, les nominations par décret et toutes les autres questions renvoyées par la Chambre ou découlant de la législation. Le comité peut également entreprendre des études de son propre chef, dans son domaine de compétence, portant sur les activités, les politiques et les plans de dépenses ministériels.

Il existe 17 comités permanents, comprenant chacun généralement 16 membres. Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre détermine la composition de ces comités – selon la position des partis – au début de chaque session et tous les ans en automne. Chaque comité choisit son(sa) propre président(e).

Un comité permanent peut convoquer des gens, demander des documents et des dossiers, se réunir pendant une séance de la Chambre ou lorsque la séance est ajournée, se réunir avec d'autres comités permanents et déléguer des responsabilités à des sous-comités.

d) Comités législatifs

Par comité législatif, on entend un comité *ad hoc* créé en vertu du Règlement afin d'étudier un projet de loi, paragraphe par paragraphe, après la deuxième lecture. Lorsque le comité a soumis son rapport final à la Chambre, il cesse d'exister.

Un comité législatif se compose d'un maximum de 15 membres choisis par le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pendant le débat de deuxième lecture sur le projet de loi en question. Le président de l'Assemblée choisit le(la) président(e) du comité.

À moins d'ordres contraires de la Chambre, le comité peut convoquer des gens, demander des documents et des pièces, se réunir pendant une séance de la Chambre ou lorsque la séance est ajournée, enregistrer des témoignages et engager les services de spécialistes et de personnel de bureau.

e) Comités spéciaux

Par comité spécial, on entend un comité pouvant compter jusqu'à 15 députés (ou députés et sénateurs) nommés par ordonnance de la Chambre pour étudier un projet de loi ou un autre sujet précis. Le comité cesse d'exister une fois qu'il a présenté son rapport final, que la date limite de rapport est passée ou que la session a pris fin. Le comité choisit son(sa) président(e).

4. L'Assemblée nationale du Québec

a) Comité plénier

Le comité plénier se compose de tous les membres de la Chambre siégeant en comité.

b) Comités permanents

Il existe dix comités permanents, comprenant chacun une dizaine de membres. Dans ces comités, les affaires du gouvernement ont la priorité sur toutes les autres affaires. Agissant de son propre chef ou à la suite d'une décision de l'Assemblée, un comité permanent peut mener des consultations publiques sur un sujet précis d'intérêt public et (le cas échéant) soumettre ses observations, ses recommandations ou ses conclusions à l'Assemblée.

c) Comités spéciaux

Par comité spécial, on entend un comité *ad hoc* constitué pour examiner un problème en particulier dans un certain délai, après quoi il cesse d'exister. L'ordonnance en vertu de laquelle le comité est constitué désigne ses membres et son(sa) président(e).

d) Comité de l'Assemblée nationale

Le Comité de l'Assemblée nationale comprend le(la) président(e), les vice-présidents, les chefs parlementaires, les *Whips* des groupes parlementaires et les présidents de comité. Il coordonne les travaux des comités permanents.

5. La Chambre des communes du Royaume-Uni

a) Comité plénier

Le comité plénier est un comité de tous les députés qui se réunit à la Chambre pour examiner certains projets de loi, paragraphe par paragraphe – par exemple, un projet de loi de finances, un projet de loi constitutionnelle, un projet de loi non controversé, un projet de loi d'intérêt privé qui n'est pas contesté ou un projet de loi devant être voté rapidement.

b) Comités permanents

Les comités permanents sont, pour la plupart, des comités de « législation » qui ont une existence temporaire. Leur composition varie selon le sujet à débattre, reflète la position des partis à la Chambre et comprend des ministres et *Whips* des deux côtés de la Chambre. Le(la) président(e) de la Chambre choisit les présidents de comité. Les réunions de comité sont des réunions officielles qui se tiennent en public. Les *Whips* participent souvent à la mise aux voix

Il existe plusieurs sortes de comités permanents à savoir :

- Les **comités sur les projets de loi publics** qui examinent, paragraphe par paragraphe, les projets de loi déjà soumis en deuxième lecture; une fois qu'ils ont fait leur rapport à la Chambre, ces comités cessent d'exister. De six à sept de ces comités sont constitués au cours de chaque session et ils se composent généralement de 18 membres chacun. À l'exception des comités permanents extraordinaires, ils n'enregistrent pas de témoignages avant d'examiner les projets de loi, paragraphe par paragraphe. Ils sont autorisés à se réunir les mardis et jeudis mais, à part cela, ils déterminent eux-mêmes leur calendrier. Les projets de loi du gouvernement ont généralement la priorité, bien que l'un des comités permanents soit généralement réservé aux projets de loi d'initiative parlementaire.

- Il existe six **comités de législation** par délégation qui débattent de la plupart des textes réglementaires exigeant une décision positive et d'autres textes auxquels s'applique une procédure de décision négative.

- Il existe trois **comités sur la Communauté européenne** qui examinent les documents de l'Union européenne.

- Il existe aussi trois **grands comités** – un pour l'Écosse, un pour le pays de Galles et un pour l'Irlande du Nord. Tous les membres d'un grand comité viennent d'Écosse, du pays de Galles ou d'Irlande du Nord (selon le cas). (Les grands comités pour le pays de Galles et l'Irlande du Nord comprennent aussi des députés qui ne viennent ni du pays de Galles ni d'Irlande du Nord.) On peut confier à un grand comité le débat de deuxième lecture et (dans le cas des grands comités d'Écosse et d'Irlande du Nord) de troisième lecture de projets de loi concernant leurs régions respectives. Un grand comité donne aussi la possibilité de faire des déclarations ministérielles, de poser des questions orales aux ministres et de débattre. De plus, il y a aussi un comité des affaires régionales qui examine des questions qui lui sont renvoyées relatives aux affaires régionales en Angleterre.

- Les **comités de deuxième lecture** débattent à la deuxième lecture des projets de loi non controversés.

c) Comités spéciaux

Les comités spéciaux sont des comités permanents d'enquête ou d'examen minutieux qui, pour la plupart, procèdent en enregistrant des témoignages et en faisant à la Chambre des rapports de leurs conclusions. Les membres d'un comité spécial comprennent généralement des députés d'arrière-ban nommés pour la durée de la législature et qui reflètent la position des partis à la Chambre. Le comité choisit son(sa) président(e). Les réunions du comité sont informelles et soit publiques (pour l'enregistrement des témoignages) soit privées (pendant les délibérations). Les décisions sont généralement consensuelles.

Comme l'a remarqué le comité de liaison, les comités spéciaux :

- entament des enquêtes dont la plupart ont tendance à traiter de sujets déjà à l'ordre du jour politique;

- font le suivi d'enquêtes antérieures des comités;

- examinent les dépenses et l'administration des ministères du gouvernement;

- examinent le travail des organismes publics non ministériels;

- examinent soigneusement les projets de loi ou les avant-projets;
- font enquête sur le sujet des projets de loi qui ont déjà été présentés;
- examinent les traités;
- examinent les questions concernant l'Union européenne;
- examinent les nominations publiques[4].

Il existe plusieurs sortes de comités spéciaux, à savoir :

! Seize **comités spéciaux ministériels** qui examinent les dépenses, la politique et l'administration des principaux ministères. Essentiellement un comité spécial surveille un ministère. Un comité spécial ministériel comprend généralement 11 membres.

Un comité spécial ministériel procède d'habitude en choisissant un sujet d'enquête, en ayant quelques entretiens privés, en recueillant des renseignements, en écoutant des témoins, en effectuant des visites d'étude au pays et à l'étranger, en rédigeant un rapport (généralement accompagné de recommandations) et en déposant son rapport. Le gouvernement a 60 jours pour répondre au rapport et un grand nombre des rapports font l'objet de débats à l'Assemblée (11 pendant la session 1999-2000) ou à Westminster Hall (24 pendant la même session).

Ces comités se réunissent généralement au moins une fois par semaine et chacun rédige de deux à dix rapports par an. Ces rapports sont disponibles sur Internet.

À quelques exceptions près, un comité spécial ministériel peut convoquer des gens, demander des documents et des dossiers, voyager à l'étranger après avoir obtenu du comité de liaison une autorisation pour ses dépenses, nommer des spécialistes conseillers, se réunir quand la Chambre ne siège pas, nommer des sous-comités, communiquer avec un autre comité spécial, se réunir avec lui et produire une ébauche de rapport.

Chaque comité spécial ministériel comprend généralement de trois à six employés à plein temps, à savoir : un ou deux greffiers, un ou deux spécialistes de comité, un ou deux adjoints de comité et un(e) ou deux secrétaires. Bon nombre d'entre eux engagent généralement les services de un ou plusieurs universitaires à temps partiel ou d'autres spécialistes connus sous le nom de spécialistes conseillers.

---

[4] Liaison Committee, *First Report - Shifting the Balance: Unfinished Business*, Volume 1, March 8, 2001, para. 64-93. Le comité de liaison est un comité spécial comprenant les présidents de comité de tous les comités spéciaux. Il supervise de nombreux aspects de la gestion du système de comités spéciaux, conseille la Commission de la Chambre des communes à propos des travaux des comités spéciaux et choisit les rapports des comités spéciaux qui feront l'objet d'un débat.

- Il existe cinq **comités d'examen** qui examinent minutieusement les différents points des propositions de loi : déréglementation et réforme de la réglementation, législation européenne, textes réglementaires, projets de loi de consolidation et simplification de la fiscalité.

- Quatre comités examinent les questions externes suivantes : comptes publics, administration publique, vérification environnementale et droits de la personne.

- Dix **comités nationaux** se concentrent sur les affaires intérieures. Quatre d'entre eux conseillent le(la) président(e) et la Commission de la Chambre des communes sur la prestation des services suivants à la Chambre : aménagement et travaux, administration, restauration et information. Les six autres se concentrent sur la télédiffusion et les liaisons, la modernisation, les normes et privilèges, la procédure et le Règlement.

d) Comités sur les projets de loi d'initiative parlementaire

Ces comités examinent les projets de loi qui donnent un pouvoir législatif spécial à des particuliers ou des organismes.

e) Comités de programmation

Les comités de programmation attribuent des délais aux différentes étapes d'un projet de loi qui est assujetti à un ordre de programmation de la Chambre. (Un ordre de programmation prévoit un horaire pour la conclusion des délibérations sur un projet de loi.)

6. Le Parlement écossais

Il existe huit comités obligatoires en vertu du Règlement et neuf comités de sujet que le Parlement a créés pour traiter d'un sujet ou d'un domaine particulier de la politique publique.

La composition des comités reflète la position des partis, et ils comprennent entre 5 et 15 membres. Pour les questions qui leur sont confiées, ces comités peuvent mener des enquêtes, examiner les politiques du gouvernement, les propositions du gouvernement en matière de législation (y compris l'examen minutieux préalable à l'adoption d'un texte législatif), la législation de la Communauté européenne, les pétitions et la réforme du droit; ils peuvent proposer des projets de loi et examiner des propositions financières et l'administration financière.

Ces comités ont le pouvoir de créer des sous-comités, de nommer des conseillers, de nommer l'un de leurs membres en qualité de rapporteur sur un sujet particulier et d'organiser des réunions mixtes avec un autre comité.

7. L'Assemblée nationale du pays de Galles

a) Comités de sujet

Il existe sept comités de sujet, soit un par ministère. Ils sont chargés d'élaborer, d'étudier et de mettre en application des politiques et de donner leur opinion sur les priorités budgétaires et les décrets-lois. Ils se composent généralement de neuf membres. Leur rapport annuel est débattu en séance plénière.

b) Comités régionaux

On compte quatre comités régionaux composés des députés d'une région en particulier. Ils représentent les besoins et intérêts et transmettent les questions qui concernent les localités et leur région à l'Assemblée plénière et aux comités de sujet. Ils déterminent leurs propres programmes.

c) Comités permanents

Il existe cinq comités permanents, créés par la loi ou le Règlement, pour examiner les comptes publics, les affaires européennes, la législation, l'égalité des chances et les normes de déontologie.

C. Discussion

1. Introduction

Notre Comité a été favorablement impressionné par l'organisation de ces systèmes de comités dans les territoires de compétence susmentionnés, la vitalité des systèmes, les efforts des parlementaires pour s'assurer que ces systèmes sont efficaces et la franchise du dialogue sur la réforme des comités.

Nous remarquons que l'Assemblée législative de l'Ontario ne compte pas autant de comités ni autant de types de comités que la plupart de ces territoires de compétence. La Chambre se constitue parfois en comité plénier (sept fois depuis 1998); elle forme occasionnellement des comités spéciaux *ad hoc* (deux fois depuis 1995), et très occasionnellement des comités extraordinaires *ad hoc* (le dernier était en 1989), et il n'existe pas de comité de « législation » distinct.

Par contre, l'Assemblée législative compte huit comités permanents établis par le Règlement pour la durée de la législature. Ces comités polyvalents de huit membres font le gros du travail des comités de l'Assemblée législative. Ils mènent des audiences publiques et examinent, paragraphe par paragraphe, les projets de loi d'intérêt privé et d'intérêt public. Ils étudient et font des rapports sur des questions autres que les projets de loi sur l'ordonnance de la Chambre, sur renvoi automatique, de leur propre initiative et sur instruction du(de la) président(e) (selon le cas).

Il serait difficile d'adapter les structures de comité d'autres territoires de compétence à l'Assemblée législative. Tous, à une seule exception près, comptent plus de députés que notre Assemblée législative et, par conséquent, ils sont plus nombreux à pouvoir siéger en comité. Néanmoins, certaines des caractéristiques de ces autres Chambres intéressent au plus haut point notre Comité et, donc, nous allons examiner les plus frappantes ci-dessous.

2. Propositions de réforme des comités spéciaux au Royaume-Uni

a) Introduction

Le Comité a été favorablement impressionné par le système de comités spéciaux de la Chambre des communes du Royaume-Uni. Ces comités sont généralement considérés comme des groupes efficaces pour examiner de près la politique, l'administration et les dépenses du gouvernement et pour obliger les ministres à rendre des comptes. Dernièrement, on a recommandé dans plusieurs rapports que les comités spéciaux jouent un plus grand rôle. Les recommandations contenues dans ces rapports méritent qu'on s'y attarde.

b) Rapport du comité de liaison, 2000

En mars 2000, le comité de liaison, un comité spécial de la Chambre des communes, a recommandé de donner davantage de pouvoirs aux comités spéciaux. Il a notamment recommandé ce qui suit :

- la réduction du rôle des *Whips* dans le choix des membres du comité spécial;
- le renforcement du rôle du comité de liaison pour les questions touchant les comités spéciaux;
- l'allongement des débats sur les rapports des comités spéciaux;
- la création d'une « période des questions » hebdomadaire à la Chambre qui serait consacrée au rapport des comités spéciaux;

- l'examen minutieux renforcé des avant-projets de loi par les comités spéciaux;
- l'examen minutieux renforcé de la part de comités spéciaux « conjoints » lorsque des questions touchent plus d'un ministère du gouvernement;
- l'augmentation du perfectionnement du personnel, particulièrement dans le domaine de l'examen préalable à l'adoption d'un texte législatif et des dépenses publiques;
- l'amélioration de la connaissance du système parlementaire – et en particulier du système des comités spéciaux – par les fonctionnaires;
- l'amélioration de la présentation des rapports des comités spéciaux;
- l'élaboration d'une stratégie de relations publiques pour les comités;
- des améliorations au site Internet parlementaire pour rendre plus accessibles les renseignements sur les comités spéciaux[5].

c) Rapport Norton, 2000

En juillet 2000, une commission d'enquête présidée par le professeur Norton, pair à la Chambre des lords, a donné son aval à un grand nombre des recommandations du rapport du comité de liaison[6]. Dans ce vaste rapport, on recommandait une réforme en profondeur des comités, visant en particulier à :

- renforcer le rôle des comités dans le domaine des examens minutieux;
- affecter davantage de ressources aux comités spéciaux;
- donner aux comités un plus grand rôle pour l'examen minutieux des plans de dépenses du gouvernement;
- renvoyer automatiquement aux comités spéciaux permanents tous les projets de loi soumis en deuxième lecture (enregistrement des témoignages);
- renvoyer les avant-projets de loi du gouvernement aux comités spéciaux ministériels pour un examen minutieux avant l'adoption du texte législatif;
- confier aux comités spéciaux ministériels l'examen minutieux du texte législatif après son adoption;

---

[5] Liaison Committee, *Shifting the Balance*, para. 9-51.
[6] Norton, *Strengthening Parliament*, pp. 29-33.

- renvoyer automatiquement les principaux budgets aux comités spéciaux ministériels, en demandant à chaque comité de faire rapport à la Chambre et en lui donnant le pouvoir de recommander le transfert de fonds d'un crédit à un autre[7].

d) Rapport du comité de modernisation, 2002

En février 2002, le comité spécial de modernisation recommandait ce qui suit :

- modifier le mode de nomination des membres aux comités spéciaux, la taille des comités et le poste de président(e) de comité;
- codifier les principales tâches des comités spéciaux ministériels et demander à chacun un rapport annuel expliquant comment il s'acquitte de ces tâches;
- à titre d'expérience, confier à un membre du comité la fonction de rapporteur;
- rebaptiser les comités spéciaux d'enquête « comités d'examen minutieux »;
- concevoir une meilleure présentation des rapports de comité;
- distribuer aux visiteurs de Westminster des renseignements en langage simple sur les délibérations parlementaires;
- mettre tous les rapports des comités spéciaux à la disposition de Westminster Hall pour en débattre;
- affecter des effectifs plus nombreux aux comités spéciaux[8].

La Chambre a approuvé ce rapport le 14 mai 2002[9].

3. Renvoi des projets de loi d'intérêt public au comité avant la deuxième lecture

a) Introduction

Lorsque l'Assemblée législative de l'Ontario renvoie à un comité un projet de loi d'intérêt public, cela se fait généralement après la deuxième lecture – c'est-à-dire après l'accord de principe[10]. Ainsi, lorsque le comité examine le projet paragraphe par paragraphe, tout amendement que l'on cherche à proposer doit correspondre au principe du projet de loi.

---

[7] Norton, *Strengthening Parliament*, pp. 21-22.
[8] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *First Report – Select Committees*, February 12, 2002.
[9] *Votes and proceedings*, may 14, 2002, para. 7.
[10] Art.72 d), R.

Depuis 1999, la Chambre a la possibilité de renvoyer un projet de loi d'intérêt public à un comité permanent avant la deuxième lecture. Voici la façon dont cela se passe en général :

- Après la première lecture, mais avant le commencement du débat de deuxième lecture, le gouvernement propose une motion qui ne peut être ni débattue ni modifiée pendant les « Motions » de délibérations courantes pour annuler l'ordre de deuxième lecture et renvoyer le projet de loi au comité permanent précisé dans la motion[11].

- Le comité permanent organise alors des audiences publiques et reçoit les mémoires avant d'examiner le projet de loi, paragraphe par paragraphe.

- Lorsque le projet de loi est renvoyé à la Chambre et y est adopté, on reprend la procédure habituelle, c'est-à-dire deuxième lecture, étape du comité, rapport et troisième lecture.

Donc, le renvoi au comité avant la deuxième lecture s'ajoute et ne remplace pas l'étape du comité après la deuxième lecture.

b) Autres territoires de compétence

Le Comité a eu la possibilité de se pencher sur l'expérience d'autres territoires de compétence pour le renvoi des projets de loi à un comité avant la deuxième lecture.

(i) La Chambre des communes du Royaume-Uni

À la Chambre des communes du Royaume-Uni, la Chambre peut, sur motion du gouvernement, renvoyer un projet de loi d'intérêt public – généralement un projet de loi non controversé – à un comité de deuxième lecture (genre de comité permanent) pour l'examen en deuxième lecture à moins que 20 membres ne s'y opposent. La motion exige un préavis de dix jours, à la suite de quoi la question est immédiatement posée. En comité, le règlement concernant le débat de deuxième lecture à la Chambre (un discours par membre) s'applique. Si le comité recommande dans son rapport à la Chambre que le projet de loi soit soumis à une deuxième lecture, la question est immédiatement posée à la Chambre. Il existe une procédure distincte si l'auteur d'un projet de loi d'initiative parlementaire renvoie le projet de loi à un comité de deuxième lecture. Le comité de modernisation a recommandé que l'on ait davantage recours au comité de deuxième lecture par le truchement du consentement de tous les partis[12].

---

[11] Art. 72 a), R.

[12] S.O. 90; *Erskine May*, 22nd ed., p. 710; Modernisation Committee, *Modernisation of the House of Commons - First Report*, 1997, para. 38-40.

(ii) La Chambre des communes du Canada

À la Chambre des communes du Canada, les projets de loi d'initiative gouvernementale sont parfois renvoyés au comité avant la deuxième lecture, en vertu d'un article du Règlement qui existe depuis 1994. La procédure est généralement la suivante :

- Un ministre informe la Chambre à la première lecture que le gouvernement a l'intention de renvoyer le projet de loi au comité en vertu de cette procédure.
- Le ministre propose la motion de renvoi quand on donne l'ordre de la deuxième lecture. Après trois heures de débat au maximum, on met aux voix la question sur la motion.
- Si la motion est adoptée, le comité tient des audiences publiques, reçoit des mémoires et procède à un examen paragraphe par paragraphe, après quoi il fait son rapport à la Chambre.
- Suit l'étape du rapport (pas avant le troisième jour de séance après la présentation du rapport à la Chambre). C'est à ce moment-là que l'on peut proposer des amendements.
- À la fin de l'étape du rapport, la question combinée de l'adoption du rapport et de la deuxième lecture est mise aux voix.
- Après la deuxième lecture, le projet de loi est proposé pour la troisième lecture à la séance suivante[13].

Cette procédure, à laquelle on avait davantage recours au milieu des années 1990 que depuis, est souvent considérée comme un moyen de réduire la longueur des débats de projets de loi d'initiative gouvernementale parce que les débats de motion de renvoi ont tendance à être plus courts que les débats traditionnels de deuxième lecture, du fait que l'étape du rapport et l'étape de la deuxième lecture sont combinées et qu'il n'y a qu'une étape de comité.

(iii) La Chambre des représentants australienne

À la Chambre des représentants australienne, depuis 1994, les projets de loi soumis à un débat de deuxième lecture (généralement, seulement le discours du ministre inaugurant le débat) peuvent être renvoyés soit au comité principal (un comité de tous les députés qui fonctionne parallèlement à la Chambre) pour la deuxième lecture et un examen détaillé, soit à un comité permanent à des fins générales pour examen et rapport consultatif. La motion de renvoi n'exige pas de préavis, mais elle ne peut être proposée avant au moins sept jours après la première lecture[14].

---

[13] Art. 73 (1), R. La procédure et les usages de la Chambre des communes, R. Marleau et C.Montpetit, 2000.
[14] S.O. 217A; Harris, *House of Representative Practice*, 2001, pp. 344-46.

c) Discussion

La procédure de renvoi des projets de loi au comité avant la deuxième lecture en vertu de l'article 72 a) du Règlement a été bien accueillie à l'Assemblée législative de l'Ontario. Depuis sa création, en 1999, on y a eu recours sept fois, notamment pour le projet de loi 68, *Loi Brian 2000 (Réforme législative de la santé mentale)*, et le projet de loi 81, *Loi de 2002 sur la gestion des aliments nutritifs*. Cette procédure a des avantages pour le gouvernement comme pour les simples députés. Elle donne la possibilité au gouvernement de recevoir des commentaires sur les aspects du projet de loi qui n'ont pas été finalisés. Surtout, puisque le principe du projet de loi n'est pas soumis au comité et que la position du gouvernement par rapport au projet de loi n'est pas aussi rigide qu'elle le serait après la deuxième lecture, les membres du comité ont toute latitude pour proposer un éventail d'amendements et donc améliorer le rôle de simple député.

Vu l'expérience généralement favorable de cette procédure de l'Assemblée législative, le Comité estime que l'on devrait avoir recours plus souvent à l'article 72 a) du Règlement. Le Comité estime aussi que cette procédure devrait continuer à être facultative : le gouvernement du jour devrait continuer à avoir le choix de proposer une motion de renvoi d'un projet de loi au comité après la première lecture. On ne conseillerait pas d'exiger qu'un nombre « x » ou un pourcentage « y » de projets de loi soient renvoyés chaque année ou à chaque session au comité après la première lecture.

Le Comité recommande que la procédure décrite à l'article 72 a) du Règlement selon laquelle un projet de loi peut être renvoyé au comité après la première lecture, mais avant le commencement du débat de deuxième lecture, soit utilisée plus souvent.

4. <u>Examen minutieux par un comité des avant-projets de loi</u>

a) Introduction

Au cours de ses délibérations, le Comité a examiné la question de la publication des avant-projets de loi du gouvernement et de leur examen minutieux par un comité, procédure qui existe ou est envisagée dans d'autres territoires de compétence.

b) Autres territoires de compétence

(i) La Chambre des communes du Royaume-Uni

La Chambre des communes du Royaume-Uni renvoie de plus en plus d'avant-projets de loi du gouvernement à des comités spéciaux à des fins d'examen préalable à l'adoption d'un texte législatif. En règle générale, ces comités reçoivent des mémoires, mènent des audiences, puis font un examen de l'avant-projet, paragraphe par paragraphe, avant de soumettre leur rapport à la Chambre. Les comités ne modifient pas l'avant-projet de loi mais ils peuvent faire des recommandations que le gouvernement est libre d'incorporer

ou non dans un projet de loi qui est ensuite présenté en première lecture. Au-delà, le projet de loi passe par les étapes habituelles, notamment le renvoi à un comité permanent après la deuxième lecture.

Comme nous l'avons fait remarquer plus haut dans la présente section, un grand nombre de gens au Royaume-Uni approuvent la publication des avant-projets de loi et l'examen minutieux plus fréquent des avant-projets par des comités spéciaux avant l'adoption d'un texte législatif. Comme le disait, en substance, le leader parlementaire à la Chambre des communes :

> [L]a publication du plus grand nombre possible de projets de loi à l'étape de l'avant-projet rend plus efficace l'examen parlementaire. Les gouvernements peuvent trouver plus facile d'adapter le projet de loi en réagissant aux commentaires à cette étape qu'une fois que les ministres ont publié la version officielle de l'avant-projet final. L'examen de l'avant-projet permet au comité spécial ministériel de l'examiner et aux députés qui sont spécialisés en la matière d'exercer dès le départ une influence sur le projet de loi. Cela permet aussi une coordination plus précoce avec les organismes à qui les responsabilités sont dévolues[15].

Le comité de modernisation se faisait récemment l'écho de ces opinions :

> Nous attachons la plus haute importance à l'examen préalable à l'adoption d'un texte législatif. Nous le jugeons avantageux autant pour le Parlement que pour le gouvernement. Les députés sont beaucoup plus susceptibles de jouer un rôle décisif dans la formulation de la législation gouvernementale si la Chambre des communes est capable d'examiner les projets de loi lorsqu'ils en sont encore au stade de l'avant-projet. Le gouvernement est susceptible de trouver plus faciles les délibérations officielles portant sur un projet de loi lorsqu'il a déjà été testé et modifié sous forme d'un avant-projet…
>
> Nous nous réjouissons des progrès réalisés dans l'augmentation du nombre de projets de loi publiés sous forme d'avant-projets. Au cours de la session actuelle, six projets de loi ont été soumis à un examen avant l'adoption du texte législatif, comparativement à trois pendant la dernière session. Nous reconnaissons qu'il ne sera jamais possible de publier chaque projet de loi sous forme d'avant-projet. Il y aura toujours des occasions où il faudra appliquer une législation d'urgence. Cependant, nous espérons qu'éventuellement la publication des avant-projets deviendra la norme. Nous recommandons que le gouvernement continue à

[15] Robin Cook, "Modernisation of the House of Commons: A Reform Programme for Consultation", mémoire soumis par le leader de la Chambre des communes au comité spécial sur la modernisation de la Chambre des communes, 13 décembre 2001, par. 18.

augmenter à chaque session la proportion de projets de loi publiés sous forme d'avant-projets[16].

La Chambre a ensuite approuvé une recommandation du comité de modernisation visant à améliorer le processus législatif en publiant plus régulièrement les avant-projets pour les soumettre à un examen minutieux avant l'adoption du texte législatif...[17].

(ii) La Chambre des communes du Canada

À la Chambre des communes du Canada, il n'y a pas de Règlement sur l'examen minutieux des avant-projets de loi mais la procédure a été utilisée sur une base *ad hoc*, moins maintenant que dans les années 1970 et 1980, en raison de la mise en place d'un mécanisme plus fin d'élaboration des politiques gouvernementales. Généralement, le gouvernement dépose un document de discussion contenant un avant-projet de loi puis propose une motion renvoyant la question à un comité. Le comité l'examine et présente un rapport accompagné de recommandations, après quoi le gouvernement pourrait présenter un projet de loi tenant compte de ces recommandations.

(iii) La Chambre des représentants australienne

À la Chambre des représentants australienne, les comités permanents à des fins générales font leurs recherches et préparent un rapport sur les propositions préalables au texte législatif que leur renvoie la Chambre ou un ministre[18]. En pratique, ceci se produit rarement bien que, quelquefois, des questions soient renvoyées à ces comités et les recommandations qui en découlent servent de fondement à un projet de loi du gouvernement.

c) Discussion

L'Assemblée législative de l'Ontario n'a pas de procédure selon laquelle des comités peuvent examiner les avant-projets de loi du gouvernement. Le seul article du Règlement de l'Assemblée législative en ce qui concerne les avant-projets de loi et l'examen préalable est l'article 124 d) du Règlement. Celui-ci permet au Comité permanent de la justice et des affaires sociales et au Comité permanent des affaires gouvernementales d'étudier un sujet donné qui a reçu l'appui des deux tiers des membres du comité et d'adopter le texte d'un avant-projet de loi. Un tel projet de loi est présenté en première lecture au nom du(de la) président(e) du comité et d'autres membres du comité qui

---

[16] Select Committee on Modernisation of the House of Commons, *Second Report - Modernisation of the House of Commons: A Reform Programme*, September 5, 2002, para. 28, 32.
[17] *Votes and Proceedings*, October 29, 2002, para. 9.
[18] S.O. 324(b); Harris, *House of Representative Practice*, 2001, p. 346.

appuient le projet de loi[19]. Cette procédure a été suivie deux fois depuis sa création en 1999 et elle a été bien accueillie par les députés.

Le Comité remarque que, de temps à autre, le gouvernement soumet de façon informelle ses avant-projets de loi à un examen préalable en les faisant circuler parmi les députés et intervenants, qui font leurs commentaires. De l'avis du Comité, si cet examen préalable se faisait au sein d'un comité permanent, cela améliorerait le rôle des simples députés à l'Assemblée législative.

L'examen préalable du texte d'un avant-projet de loi par un comité se ferait dans des circonstances autres que celles de la procédure de renvoi des projets de loi à un comité avant la deuxième lecture en vertu de l'article 72 a) du Règlement. En effet, l'engagement du gouvernement et sa certitude sont moindres dans le premier cas. Alors que le gouvernement aurait probablement recours à l'article 72 a) du Règlement lorsqu'il serait sûr de l'orientation de politique mais pas des détails, il pourrait vouloir un examen préalable lorsqu'une orientation de politique le laisserait indifférent ou lorsqu'il n'en serait pas certain, lorsqu'il ne voudrait pas dicter d'orientation de politique ou encore lorsqu'il souhaiterait une consultation libre avec des groupes d'intérêts et des députés.

Le Comité recommande que le gouvernement ait davantage recours à la procédure consistant à renvoyer les avant-projets de loi au comité à des fins d'examen minutieux préalable à l'adoption du texte législatif.

5. Comités spéciaux

L'article 110 a) du Règlement donne le pouvoir de créer des comités spéciaux pour examiner n'importe quelle question qui leur est renvoyée. Ces comités ont généralement un mandat bien délimité, à durée déterminée et, contrairement aux comités permanents, ils cessent d'exister une fois qu'ils ont fait leur rapport à la Chambre. Des comités spéciaux n'ont pas été créés aussi fréquemment dans les dix dernières années qu'au cours de la décennie précédente. Le Comité le regrette car les comités spéciaux ont tendance à focaliser l'énergie de leurs membres sur des questions importantes de politique publique. On peut voir le travail remarquable effectué par les comités spéciaux dans le rapport du Comité spécial des sources de carburants de remplacement publié cette année, qui a été soutenu par tous les membres du Comité et largement commenté dans les médias.

Le Comité recommande que l'on nomme plus souvent des comités spéciaux.

---

[19] Art.124 d), R. On trouvera des exemples, antérieurs à 1999, de président(e) de comité présentant un projet de loi au nom d'un comité dans le *Journal des débats* du 13 avril 1988, p. 2399-400, et du 15 mai 1990, p. 1216.

6. Sectarisme

Le Comité a eu l'occasion de réfléchir à la question du sectarisme au sein des comités permanents de l'Assemblée législative de l'Ontario. Il remarque qu'à la Chambre des communes du Royaume-Uni, les comités permanents, au contraire des comités spéciaux, se distinguent souvent par leur sectarisme, en ce sens qu'il y a de fortes chances que les *Whips* s'assurent que l'on vote. Le Comité a aussi consulté un certain nombre d'universitaires qui lui ont dit que le sectarisme devrait continuer à être un aspect important du mécanisme de l'Assemblée législative.

Le Comité pense qu'en règle générale le système de partis fonctionne bien, que le sectarisme peut exister en temps et lieu dans les comités et qu'il appartient aux membres et à leur groupe parlementaire de continuer à en décider. Cependant, le Comité estime aussi que les comités permanents devraient pouvoir exercer un pouvoir indépendant et que pour que leur travail soit productif le gouvernement du jour devrait être prêt à accepter la modification occasionnelle, constructive et non menaçante d'un point qui leur est soumis.

7. Ententes exécutives

Le fédéralisme de concertation est devenu une caractéristique du gouvernement de l'Ontario et du gouvernement du Canada. De nombreuses rencontres officielles et informelles entre le gouvernement de l'Ontario et le gouvernement fédéral aboutissent à un accord entre les deux paliers de gouvernement. Certains accords sont conclus au niveau ministériel et d'autres, au niveau des fonctionnaires ou organismes des deux gouvernements.

Des membres du Comité estimaient qu'on devrait considérer la possibilité de soumettre ce type d'accord à un examen minutieux à l'avenir et qu'il faudrait en discuter à l'occasion d'une future réunion du Comité.

8. Connaissances des membres des comités

Le Comité estime que les membres et le personnel des comités permanents devraient continuer à se spécialiser dans certains domaines. Le Comité se rend compte qu'il est parfois difficile pour les membres de se spécialiser lorsque l'on renvoie au même comité des projets de loi traitant de domaines complètement différents.

Le Comité recommande que l'on renvoie les projets de loi aux comités de façon logique afin de permettre aux simples députés d'acquérir de l'expérience dans le domaine de spécialisation d'un comité.

Section 3

Amélioration de la fonction d'examen minutieux confiée aux simples députés

A. Introduction

Le Comité a mûrement réfléchi à l'importance d'améliorer la fonction d'examen minutieux confiée aux simples députés. Bien que le Règlement traitant de la période des questions et des occasions de s'exprimer réservées aux députés pendant les débats à la Chambre permette à ceux-ci d'exercer cette fonction, il faut quelque chose de plus. Le professeur Norton suggère que les députés doivent reconnaître l'importance primordiale de la fonction d'examen minutieux et que les simples députés devraient être encouragés et motivés à voir cette fonction comme les assises d'une structure de carrière différente – différente du service des députés des banquettes ministérielles[20].

B. Discussion

a) Introduction

Le Comité a recherché différentes façons d'améliorer la fonction d'examen minutieux confiée aux simples députés. Il n'est pas parvenu à un consensus mais ses principales idées sont abordées ici.

b) Examen du Budget des dépenses

Des membres ont exprimé leur doute quant à l'efficacité du processus de Budget des dépenses, étant donné qu'il n'est terminé que lorsque l'exercice est déjà bien entamé – quand les sommes mentionnées dans le Budget ont déjà été dépensées ou ne sont pas loin de l'être.

Le Comité reconnaît qu'on a fait des progrès à propos d'un aspect de ce processus, en ce sens que dans le discours du Trône de la deuxième session du 37e Parlement, on mentionnait ceci :

---

[20] Norton, *Strengthening Parliament*, p. 21.

« Il [le gouvernement] veut rétablir l'importance du processus selon lequel les députés tiennent le gouvernement responsable du budget de ses dépenses par l'examen et l'approbation de ce budget. Ainsi, il ne verra pas la réduction ou le rejet d'un poste du budget d'un ministère comme une question qui engage la confiance[21]. »

c) Fonction de vérification

Se faisant l'écho des recommandations du professeur Norton, quelques députés souhaiteraient que le vérificateur provincial et le Comité permanent des comptes publics soient dotés d'un pouvoir et de ressources améliorés pour mener à bien leur mandat. D'autres députés ont prêché en faveur du maintien de l'élaboration et de l'examen minutieux des plans d'activités ministériels et de plus d'examens minutieux du secteur parapublic.

d) Examen minutieux et responsabilité ministérielle

Des membres du Comité sont inquiets du fait que, de temps à autre, les fonctionnaires ont profité du concept de responsabilité ministérielle pour empêcher la publication ou la divulgation de renseignements aux députés ou à un comité permanent.

e) Sélection des titulaires d'une charge créée par une loi à l'Assemblée législative

Des membres du Comité ont manifesté une certaine inquiétude à propos de ce qui suit :

- la manifestation occasionnelle de sectarisme dans la sélection des titulaires d'une charge créée par une loi à l'Assemblée législative;
- la composition, la taille et la cohérence des comités d'entrevue qui choisissent ces titulaires;
- les différences de longueur des mandats des divers titulaires.

f) Examen minutieux des rapports des titulaires d'une charge créée par une loi à l'Assemblée législative

Il existe des mécanismes tout à fait au point pour examiner minutieusement les rapports du vérificateur provincial et de l'ombudsman. Des membres du Comité souhaiteraient que l'Assemblée législative adopte un mécanisme semblable pour les rapports annuels de

[21] *Journaux*, 19 avril 2001, p. 8.

ses autres titulaires de charge, particulièrement ceux qui traitent de questions importantes de politique publique, comme le commissaire à l'environnement et le directeur général des élections.

g) Nominations du gouvernement

Des membres du Comité ont suggéré que le Comité permanent des organismes gouvernementaux ait la possibilité de revoir (bien que sans imposer son veto) un plus grand nombre de nominations officielles, par exemple les nominations par décret au poste de secrétaire du Cabinet et de greffier du Conseil exécutif et au poste de sous-ministre.

h) Demandes des députés au titre de l'accès à l'information

Des députés se demandent pourquoi ils doivent payer le coût de leurs demandes au titre de l'accès à l'information et jugent qu'il y a trop de restrictions à l'accès.

i) Débats sur la motion d'ajournement et interpellations

Dans le sillage de la visite d'étude du Comité à l'Assemblée nationale du Québec, des membres ont manifesté leur intérêt pour les interpellations, auxquelles les députés ont recours pour obliger les ministres à rendre des comptes. Les interpellations sont des débats télévisés de deux heures le vendredi matin, devant un comité permanent lorsque l'Assemblée n'est pas ajournée. Le(la) député(e) qui souhaite faire une interpellation prévient le(la) ministre du sujet précis dont il(elle) veut débattre. Il ne peut y avoir qu'une interpellation par semaine. Les députés qui n'appuient pas la motion peuvent participer au débat.

j) Rapidité à laquelle des projets de loi peuvent franchir les étapes du processus législatif

Des membres du Comité se demandent s'il est approprié pour un important projet de loi du gouvernement d'être soumis à trois lectures et de recevoir la sanction royale en l'espace de deux semaines. À ce sujet, on a envisagé la possibilité d'un délai plus long entre la première lecture et la proposition de motion de deuxième lecture, tout en compensant par une procédure permettant d'accélérer le processus législatif en cas d'urgence.

k) Motions de programmation

Des membres ont manifesté leur intérêt pour des motions de programmation du genre de ce qui se fait à Westminster. Il s'agit de motions fixant un horaire pour la conclusion des

délibérations sur un projet de loi. Ce type de motion a vu le jour à la Chambre des communes du Royaume-Uni en 1998 et ce, dans l'intention de décourager l'obstruction systématique des débats tout en encourageant un examen minutieux équilibré et efficace des projets de loi. Jusqu'en 2000, les motions de programmation n'étaient pas proposées à la Chambre à moins que les trois principaux partis ne les appuient. Cependant, il est devenu de plus en plus difficile d'atteindre un consensus vers la fin de cette législature. L'absence de consensus ainsi que les votes sur les motions de programmation persistent de nos jours, ce qui retire l'une des distinctions originales entre les motions de programmation et les motions d'attribution d'un délai. Cette absence de consensus a amené le comité de modernisation à recommander, ce que la Chambre a adopté, que les ordres de session en 2000 donnent un cadre officiel de programmation. (Les ordres de session prévoient un préavis avant la deuxième lecture, et des comités et sous-comités de programmation déterminent les détails de la programmation d'un projet de loi donné.) La conséquence globale de la programmation a été d'assurer l'adoption d'une loi dans des délais plus courts que cela n'avait été le cas jusque-là.

Le comité de modernisation a fait récemment les remarques suivantes à propos des motions de programmation :

> Nous recommandons des consultations collectives avec d'autres partis à la Chambre sur le panorama général de l'année législative, les projets de loi devant être publiés sous forme d'avant-projet, ceux destinés à être reportés et ceux que l'on prévoit de présenter à la Chambre des communes, notamment la discussion sur les dates vraisemblables d'ajournement et des questions connexes comme les séances le vendredi et les journées de l'Opposition.
>
> Le temps consacré à l'examen de la législation du gouvernement sera toujours un compromis difficile entre deux principes rivaux : le premier, le droit du gouvernement de réaliser dans des délais raisonnables un programme législatif qui a l'appui de la majorité de la Chambre et reflète le mandat démocratique confié par le public; le second, le droit des autres partis à la Chambre et des simples députés des deux côtés d'avoir la possibilité d'examiner et de remettre en question les dispositions de chaque projet de loi, ainsi que de refléter toute controverse publique quant à ses dispositions. Les procédures de la Chambre se sont développées au cours des deux derniers siècles afin de protéger le droit des minorités de débattre des projets de loi tout en protégeant la majorité contre les pertes de temps frustrantes. La difficulté d'obtenir un juste équilibre s'accentue du fait que le volume de législation s'est amplifié de nos jours sous les différents gouvernements des deux partis.
>
> [D]epuis son origine, la programmation a évolué, passant d'une procédure sur laquelle on s'entendait en général à un processus dépendant d'un vote majoritaire. Au cours de la première année de la programmation, 11 projets de loi ont été signés par le gouvernement et l'Opposition, selon un calendrier convenu. Deux sessions plus tard, on ne trouvait que quatre exemples de cela. Vu la difficulté croissante de parvenir à un accord, nos prédécesseurs ont recommandé dans un double rapport que la programmation soit assurée par résolution. Depuis lors, il

> est pratiquement routinier de voir l'Opposition diviser la Chambre pour ces motions.
>
> [L]'objectif stratégique doit être de trouver un moyen consensuel d'obtenir un accord pour le calendrier des projets de loi. Cependant, cela dépend de la volonté de toutes les parties de reconnaître que chacune a plus à gagner d'un accord que d'une confrontation... [T]outes les parties devraient être disposées à renoncer à leur position. Le gouvernement devrait accepter le fait qu'un examen plus minutieux produit de meilleures lois. L'Opposition ne devrait pas confondre obstruction et examen minutieux efficace. Cependant, tout cela est une question de culture politique, que l'on ne peut résoudre en modifiant les règles de procédure[22].

La Chambre des communes du Royaume-Uni a récemment approuvé une recommandation du comité de modernisation visant à une consultation avec l'Opposition quant au panorama de l'année législative et à la souplesse accrue de la programmation...[23]. Elle a également maintenu les ordres de session concernant la programmation des projets de loi[24].

---

[22] Modernisation Committee, *Modernisation of the House of Commons*, para. 44, 45, 47, 48.
[23] *Votes and Proceedings*, October 29, 2002, para. 9.
[24] *Votes and Proceedings*, October 29, 2002, para. 17.

Section 4

Amélioration des affaires émanant des députés

A. Introduction

Au cours de ses délibérations, le Comité a appris qu'un grand nombre de ses membres se préoccupaient de certains aspects des affaires émanant des députés, en particulier :

- la rareté des occasions de prise en considération des affaires des simples députés;
- l'incapacité de plus d'un député à présenter ensemble le même projet de loi;
- le manque de progrès législatifs au moment du renvoi après la deuxième lecture pour bien des projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire.

Dans la présente section, le Comité examine ce que l'on peut faire pour résoudre ces problèmes à la lumière de ce qui est prévu dans d'autres territoires de compétence pour examiner les affaires des simples députés.

B. Autres territoires de compétence

1. La Chambre des communes du Royaume-Uni

À la Chambre des communes du Royaume-Uni, seuls quelques-uns des projets de loi des simples députés (c'est-à-dire d'initiative parlementaire) deviennent lois au cours d'une session, et la plupart d'entre eux sont des projets de loi non controversés.

Le projet de loi peut être soutenu par 11 députés au maximum en plus de celui qui le présente. Leurs noms doivent être fournis au Bureau des projets de loi d'intérêt public avant la présentation du projet de loi à la Chambre, et aucun nom ne peut être ajouté ni supprimé après la présentation à la Chambre.

Il existe trois manières de présenter un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire : selon la procédure de vote au scrutin, selon la règle des dix minutes et sur présentation ordinaire. Généralement, seuls les projets de loi présentés selon la procédure de vote au scrutin ont une chance véritable de devenir lois parce que ce sont les seuls qui ont droit à un débat suffisamment long à la Chambre.

Selon la procédure de vote au scrutin, on tire au sort le nom de 20 députés au début de chaque session pour établir l'ordre de priorité de la prise en considération des projets de loi. Les projets de loi d'initiative parlementaire peuvent être examinés 13 vendredis. Les sept premiers vendredis sont réservés au débat de la deuxième lecture et les six autres aux projets de loi qui ont dépassé l'étape de la deuxième lecture. Les projets de loi qui n'ont pas été soumis avant 14 h 30 un vendredi réservé aux projets de loi d'initiative parlementaire sont mis en délibération mais ne peuvent aller plus loin si un(e) député(e) s'y oppose.

2. Le Parlement écossais

Au Parlement écossais, chaque simple député(e) peut présenter jusqu'à deux projets de loi d'initiative parlementaire. Les projets de loi peuvent être présentés avec d'autres membres. Les simples députés ont deux façons de présenter un projet de loi. Premièrement, un(e) député(e) peut soumettre une ébauche de proposition à un comité qui peut décider d'adopter le projet de loi et donc d'en faire un projet de loi de comité. Deuxièmement, un(e) député(e) peut donner au greffier avis de son intention de présenter un projet de loi, auquel cas il(elle) a un mois pour recueillir la signature de 11 députés qui l'appuieront. Le gouvernement ne peut empêcher la progression d'un projet de loi d'initiative parlementaire.

3. L'Assemblée nationale du pays de Galles

L'Assemblée nationale du pays de Galles vote selon la législation par délégation plutôt que la législation primaire. De temps à autre, il y a un vote pour déterminer quel(le) sera le(la) simple député(e) autorisé(e) à déposer une motion donnant instruction à un(e) ministre de soumettre un avant-projet de loi par délégation. La motion est débattue dans les 20 jours et si, elle l'emporte, le(la) ministre doit rédiger l'avant-projet de loi par délégation.

4. Le Sénat du Canada

Au Sénat du Canada :

- Le Sénat a examiné en troisième lecture 12 projets de loi d'initiative parlementaire, dont quatre ont reçu la sanction royale.
- Un projet de loi ou une résolution peut faire l'objet des affaires émanant des députés.
- Quelques sénateurs s'assurent de la collaboration d'autres sénateurs pour appuyer leurs projets de loi d'initiative parlementaire.

- Plusieurs facteurs tendent à déterminer si un projet de loi d'initiative parlementaire sera voté ou non – par exemple, le caractère délicat de la question de politique qu'il soulève, l'étape du cycle parlementaire, les stratégies des médias, le degré d'appui public à l'égard du projet de loi, la mesure dans laquelle le projet de loi respecte les différences régionales et la chance.

5. La Chambre des communes du Canada

À la Chambre des communes du Canada :

- Tous les jours où la Chambre siège, on réserve une heure aux affaires émanant des simples députés – c'est-à-dire à la considération d'un projet de loi, d'une motion ou d'un avis de motion pour le dépôt de documents inscrits au nom d'un(e) député(e).

- L'ordre de priorité des affaires émanant des députés est déterminé par tirage au sort (un vote) au début de chaque session et par la suite selon les besoins. (Autrefois, mais cela n'est plus le cas, on pouvait obtenir qu'une affaire fasse partie de l'ordre de priorité en obtenant la signature de 100 députés.)

- Le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre choisit lequel, le cas échéant, des points de l'ordre de priorité fera l'objet d'un vote. Les autres ont droit à une heure de débat à la Chambre après quoi ils sont supprimés du Feuilleton. Les affaires qui font l'objet d'un vote donnent lieu à trois heures de débat à la Chambre, après quoi la question est mise aux voix; si la question est adoptée, le projet de loi, comme tout projet de loi qui est soumis en deuxième lecture, est automatiquement renvoyé à un comité permanent qui doit faire rapport à la Chambre dans les 60 jours, sinon le projet de loi est censé avoir fait l'objet d'un rapport. Après le rapport, on consacre deux autres heures du temps réservé aux affaires émanant des députés à l'étape du rapport et au débat en troisième lecture.

- Depuis de nombreuses années, les députés n'apprécient guère ce processus pour obtenir que leurs projets de loi ou motions puissent faire l'objet d'un vote. Cependant, si chaque point au Feuilleton devait faire l'objet d'un vote, le système s'effondrerait.

- Après la première lecture, mais avant de passer à la deuxième lecture, un maximum de 20 députés peuvent écrire au greffier de la Chambre en indiquant qu'ils appuient officiellement un point des affaires émanant des députés, auquel cas leur nom sera inscrit au Feuilleton.

- Dans les 30 jours qui suivent le commencement d'une nouvelle session, un(e) député(e) peut demander que l'on remette en discussion son projet de loi d'initiative parlementaire au point où il en était resté à la fin de la session précédente.

- Le vote par appel nominal pendant le débat des affaires émanant des députés commence à la rangée du fond et remonte jusqu'à la première rangée.

6. L'Assemblée nationale du Québec

À l'Assemblée nationale du Québec, il n'y a pas de temps officiellement réservé aux simples députés. Ceux-ci peuvent présenter un projet de loi mais c'est le leader du gouvernement à la Chambre qui décide si l'on va en débattre. En général, un ou deux projets de loi d'initiative parlementaire reçoivent la sanction royale chaque année.

C. Temps réservé aux affaires émanant des députés

À l'heure actuelle, les affaires émanant des députés à l'Assemblée législative de l'Ontario peuvent être prises en considération deux heures par semaine, contre cinq heures par semaine à la Chambre des communes du Canada.

Le Comité estime que :

- **davantage de temps devrait être réservé aux affaires émanant des simples députés, plus précisément deux heures de plus par semaine;**

- **ce temps supplémentaire coïnciderait avec des moments où la Chambre ne se réunit pas afin de ne pas détourner l'attention des autres affaires de la Chambre;**

- **la nouvelle période consacrée aux mesures d'initiative parlementaire et d'intérêt public devrait se situer entre 8 h 30 et 12 h 30 les jeudis;**

- **les appels au quorum ne devraient pas être autorisés pendant cette période;**

- **les votes devraient être reportés jusqu'aux délibérations des affaires courantes, l'après-midi, au moment du « vote différé »;**

- **les règles habituelles de scrutin devraient être appliquées.**

D. Coprésentation de projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire

Les députés ont pu observer que de temps à autre un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire ressemble à un autre projet de loi de même nature présenté plus tôt au cours de la session ou lors d'une session précédente. D'autres députés regrettent qu'il ne soit pas possible pour deux ou plusieurs d'entre eux de présenter officiellement le même projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire.

Le Comité recommande qu'afin de favoriser la collaboration entre députés, de donner davantage de crédibilité aux projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire et aux résolutions, et, enfin, d'améliorer le rôle du simple député, on autorise jusqu'à trois simples députés, quel que soit leur parti, à présenter ensemble un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire ou une résolution.

Le Comité estime qu'il faudra réfléchir aux conséquences et aux aspects précis de la présentation d'un même projet de loi par plusieurs auteurs.

E. Priorité

Le Comité remarque qu'un grand nombre de députés s'inquiètent de la quantité de projets de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire qui 1) ne sont pas examinés et ne font pas l'objet d'un rapport par un comité permanent ou le Comité plénier de la Chambre ou 2) ne sont pas programmés pour un débat de troisième lecture et un vote. Nombre de ces projets de loi finissent par mourir au Feuilleton, à la prorogation du Parlement, à moins que la Chambre n'ordonne de les reporter à la session suivante.

Nonobstant la pratique actuelle, le Comité recommande que l'on permette qu'un projet de loi d'intérêt public et d'initiative parlementaire appuyé par au moins les trois quarts des députés (c'est-à-dire 78 d'entre eux pour une Chambre de 103 députés) soit examiné et mis aux voix en priorité, à toutes les étapes du processus législatif suivant la deuxième lecture.

Le Comité estime qu'il faudra réfléchir aux conséquences et aux aspects précis de la priorité dont pourrait bénéficier un projet de loi.

Section 5

Discipline de parti et votes libres

A. Introduction

De temps à autre on a soulevé la question de la discipline excessive de parti et de la rareté des votes libres à l'Assemblée législative de l'Ontario. Dans la présente section du rapport, le Comité examine ces questions.

B. Discipline de parti

1. La Chambre des Communes du Royaume-Uni

À la Chambre des communes du Royaume-Uni, la question des *Whips* (l'appel à voter) de parti comprend différents degrés écrits de discipline de parti aux fins de vote, à savoir :

- Un seul appel à voter est imposé pour les questions courantes; cela signifie que la présence des députés est facultative.

- Deux appels à voter sont imposés pour les occasions importantes; cela signifie que la présence des députés est obligatoire à moins que le(la) député(e) n'ait un « pair ».

- Un appel à voter souligné trois fois est imposé dans les circonstances les plus importantes – par exemple, la deuxième lecture d'un projet de loi du gouvernement et les motions de censure ayant des conséquences sérieuses. Dans ces cas, la présence est obligatoire et le pairage n'est normalement pas autorisé. L'absence à un vote de ce genre peut conduire à des mesures disciplinaires, comme la suspension du caucus.

Les députés de Westminster penchent de plus en plus pour la diminution du contrôle du parti et des mises aux voix avec la participation d'un *whip*, ce qui, selon eux, améliorerait le rôle des simples députés.

2. Discussion

En théorie, les députés peuvent prendre le parti qu'ils souhaitent; ils peuvent même s'abstenir de voter. En réalité, les décisions prises au caucus d'un parti constituent une limite importante que les députés s'imposent pour leur vote.
Il y a de bonnes raisons pour cela, à savoir :

- Les partis et la discipline de parti sont devenus des caractéristiques importantes des démocraties parlementaires matures. En Ontario, l'Assemblée législative a une vibrante culture multipartite.

- Les députés se présentent presque toujours dans le cadre d'un parti politique et ils préfèrent généralement régler leurs querelles intestines au sein d'un caucus plutôt qu'à la Chambre ou en comité.

- Il existe aussi une perception générale parmi les députés et au sein du public selon laquelle un parti qui paraît cohésif et déterminé réussira bien aux élections.

Le professeur Norton décrit les avantages et inconvénients des partis et de la discipline de parti dans les termes suivants :

> Le parti est un élément central de la démocratie de masse. Il aide à rassembler les opinions des électeurs et constitue un mécanisme essentiel pour s'assurer que ces opinions sont suivies d'effet sur le plan législatif. Les partis sont le point central des élections et ils veillent à ce que le système politique soit responsable et sensible aux besoins des électeurs. Les partis, particulièrement dans un système à parti unique, limitent la capacité du Parlement à déterminer la politique publique. Il appartient au parti au pouvoir de proposer des mesures, et la majorité du parti à la Chambre permet habituellement d'obtenir le vote à la majorité de ces mesures. Les partis sont le principal agent socialisant pour la plupart des députés; ils constituent un point de référence essentiel pour eux et c'est par le biais des partis qu'ils cherchent à être promus à une charge.
>
> Le parti est une caractéristique essentielle de la politique moderne et il en est de même du sectarisme. Les candidats veulent se faire élire à la Chambre des communes parce qu'ils soutiennent une philosophie politique particulière. Ils sont généralement loyaux envers le parti qui épouse cette philosophie. Ils le défendent. Ils se montrent critiques envers ceux choisissant une autre philosophie. Ceci est naturel et généralement sain. Grâce à cela, l'opinion du parti au pouvoir est remise en question, et un autre gouvernement attend toujours en coulisse.
>
> Cependant, le sectarisme peut être malsain et nuire au Parlement lorsqu'il devient excessif, habituel et négatif. Au cours des dernières décennies, le sectarisme a, plus que jamais, révélé ces caractéristiques. Il s'étend. Divers éléments de la vie

> parlementaire qui étaient autrefois la chasse gardée des simples députés sont devenus la proie des partis[25].

Comme mentionné dans la discussion du système de comité à la section 2, le Comité estime que la discipline de parti doit s'exercer en temps et lieu et qu'il appartient encore aux simples députés et à leur caucus de les déterminer.

C. Votes libres

Le Règlement de l'Assemblée législative de l'Ontario ne prévoit pas de vote libre. Il y a vote libre lorsqu'un caucus décide qu'un vote en particulier n'aura pas à suivre la discipline de parti, ou qu'il ne s'agit pas d'une question de politique de parti et que, par conséquent, les députés sont libres de voter comme bon leur semble.

Le Comité estime que les députés et le caucus devraient être encouragés à accepter un plus grand nombre de votes libres.

[25] Norton, *Strengthening Parliament*, pp. 11-14.

Section 6

Heures de réunion

A. Introduction

Dans la présente section, le Comité se penche sur la question de savoir si les changements d'heure pour les réunions de la Chambre peuvent améliorer le rôle des simples députés et rendre l'Assemblée législative plus efficace. L'objectif central des délibérations de notre Comité sur ce sujet n'était pas de rendre la vie plus facile ou plus commode pour les députés, mais de leur permettre d'harmoniser leurs fonctions à la Chambre et en comité, d'une part, et leurs responsabilités et engagements vis-à-vis de leurs électeurs, leur caucus, leur parti et leur famille, d'autre part.

B. Autres territoires de compétence

1. La Chambre des communes du Royaume-Uni

À la Chambre des communes du Royaume-Uni, la session parlementaire commence généralement en novembre et dure un an. La Chambre se réunit 35 semaines (soit environ 150 jours) par an. Il y a d'habitude six congés : deux ou trois semaines entre la mi-décembre et la mi-janvier; une semaine en février (congé scolaire); une ou deux semaines en mars et/ou avril (Pâques); une ou deux semaines en mai (Pentecôte); et de dix à douze semaines de juillet ou août à la mi-octobre. De plus, la Chambre ne se réunit pas pendant quelques jours en novembre (entre la fin d'une session et le début de la suivante).

En dehors des congés obligatoires et des journées réservées aux circonscriptions (dix vendredis par session), la Chambre se réunit cinq jours par semaine : le lundi, le mardi et le mercredi, de 14 h jusqu'à au moins 23 h 30, le jeudi, de 11 h 30 à 19 h 30, et le vendredi, de 9 h 30 à 15 h. Les réunions à Westminster Hall (baptisée la « seconde Chambre » créée en 1999 pour l'examen des affaires non controversées) ont lieu le mardi, de 10 h à 13 h; le mercredi, de 9 h 30 à 14 h; le jeudi, pendant un minimum de trois heures, à partir de 14 h 30.

Ces dernières années, on a demandé davantage de réunions dans la journée et moins le soir pour permettre aux députés de mieux utiliser leur temps et d'harmoniser leurs responsabilités vis-à-vis des électeurs, du public et de leur famille. La Chambre a adopté récemment une recommandation du comité de modernisation visant à adopter un calendrier annuel pour la Chambre des communes qui permettrait aux députés de planifier leur travail dans leur circonscription de façon plus efficace et de prévoir des

séances en septembre compensées par un congé pris plus tôt en juillet..., un début et une fin de réunion avancés (11 h 30 et 19 h) le mardi et le mercredi, une fin avancée le jeudi (18 h), quelques modifications parallèles aux heures de réunion à Westminster Hall (afin que les réunions n'aient pas lieu alors que les députés devraient être à la Chambre), un congé supplémentaire d'une semaine à Pâques ou à la Pentecôte, et moins de réunions le vendredi. Ces changements entreront en vigueur en 2003[26].

2. La Chambre des communes du Canada

La Chambre des communes du Canada se sera réunie environ 125 jours en 2002 – depuis la dernière semaine de janvier jusqu'à la troisième semaine de juin, et de la fin septembre à la mi-décembre. Pendant ces périodes, il y a eu des congés d'une semaine en février, mars, avril, mai, octobre et novembre.

Les heures et jours habituels de réunions sont les suivants : le lundi, de 11 h à 19 h; le mardi et le jeudi, de 10 h à 19 h; le mercredi, de 14 h à 19 h; et le vendredi, de 10 h à 14 h 30.

C. Discussion

Les délibérations du Comité sur les heures de réunion de la Chambre à l'Assemblée législative de l'Ontario se sont inspirées des observations suivantes :

- Les réunions le soir sont devenues un fait régulier à l'Assemblée législative.
- De plus en plus, les réunions du soir se terminent bien avant 21 h 30, faute de députés demandant à prendre la parole.
- Les réunions tard le soir dans d'autres grands parlements sont rares, ou diminuent progressivement.
- Les réunions le soir empêchent le public de voir avant une heure tardive la télédiffusion des délibérations de la Chambre qui ont lieu l'après-midi.

De l'avis du Comité, les réunions le soir ne seraient pas nécessaires si les jours de séance de la Chambre étaient conformes au calendrier parlementaire établi dans l'article 6 du Règlement. Selon ce scénario, si la Chambre a besoin de davantage de temps pour examiner les affaires qui lui sont présentées, il faut envisager la possibilité d'augmenter le nombre de jours de séance plutôt que de prolonger la durée des séances.

---

[26] *Votes et Proceedings*, October 29, 2002, para. 9, 12, 13.

Au cours de ses délibérations, le Comité a réfléchi à la question, distincte tout en étant liée, du quorum. Depuis 1999, le Règlement stipule que la présence d'au moins 12 députés, dont le(la) président(e) de l'Assemblée, est nécessaire pour que l'Assemblée puisse valablement exercer ses pouvoirs[27]. Le Comité estime que l'exigence de quorum impose un fardeau injuste ou disproportionné aux membres du gouvernement et qu'on devrait l'examiner dans le contexte d'un remaniement complet du Règlement.

[27] Art. 11 a), R. Voir aussi la *Loi sur l'Assemblée législative,* chap. L.10, art. 55.

Section 7

Technologie

A. Introduction

Dans la présente section du rapport, le Comité examine le recours à la technologie à l'Assemblée législative à la lumière de ce qu'il a appris en examinant la question dans d'autres territoires de compétence.

B. Autres territoires de compétence

1. La Chambre des communes du Royaume-Uni

À la Chambre des communes du Royaume-Uni, les députés et le personnel utilisent les nouvelles technologies suivantes à titre expérimental ou envisagent leur utilisation :

- Il semble que le vote électronique sur place bénéficie d'une popularité croissante à la Chambre du fait qu'il libérerait du temps pour les débats et examens minutieux à la Chambre. (Le comité spécial sur la modernisation et le leader du gouvernement à la Chambre lui sont généralement favorables.) Signalons, entre parenthèses, que le vote électronique n'a pas encore été utilisé pour les élections générales.

- Les téléphones cellulaires peuvent être utilisés dans les couloirs adjacents à la Chambre, mais pas à la Chambre ni dans les salles de comité. En pratique, on autorise l'utilisation des pagettes silencieuses.

- Les comités spéciaux ont mené quelques consultations en ligne afin de recueillir des opinions et des renseignements du public.

- À titre d'essai, quelques mémoires publics sont envoyés directement au site Internet parlementaire.

- Le volume de courriel qu'ils reçoivent est problématique pour les députés; il pourrait être nécessaire d'imposer des règles de filtrage.

- Les délibérations de la Chambre sont télédiffusées sur Internet dans le cadre d'un projet pilote.

- Quelques députés ont un logiciel de gestion de cas dans leur bureau de circonscription.

En juillet 2002, le comité spécial de l'information de la Chambre des communes du Royaume-Uni a fait des recommandations sur la possibilité pour la nouvelle technologie d'augmenter la participation du public aux travaux de la Chambre et de permettre à celle-ci et aux députés d'être plus accessibles, plus professionnels, plus ouverts et à l'écoute de la population. Ce comité a recommandé davantage de :

- systèmes de courriel sophistiqués;

- vidéoconférences;

- télédiffusion par Internet des délibérations de la Chambre et des comités spéciaux;

- liens d'accès à distance à partir de l'extérieur du Parlement;

- financement de dispositifs mobiles pour les députés;

- ressources pour le réseautage des députés à Westminster et dans leur bureau de circonscription;

- consultations de groupes en ligne;

- consultations de comités en ligne.

En septembre 2002, le comité de modernisation a recommandé que les comités spéciaux fassent davantage appel à la technologie de l'information et des communications (TIC) :

> Les nouvelles technologies de communications offrent des possibilités sans précédent d'accès à distance. Les organismes parlementaires ont déjà réussi à exploiter Internet pour les consultations publiques… Nous appuyons la recommandation du comité d'information à l'effet que le Parlement fasse davantage appel à la TIC pour rendre le Parlement transparent et plus accessible. Nous recommandons que les comités spéciaux et autres organismes parlementaires augmentent leur utilisation de la TIC pour accroître la participation électronique du public au processus parlementaire. Nous accueillons favorablement l'étude pilote sur la télédiffusion par Internet des audiences des comités spéciaux et espérons qu'à mesure que la capacité augmentera le public aura plus couramment accès aux délibérations des comités[28].

[28] Modernisation Committee, *Modernisation of the House of Commons*, para. 24.

La Chambre des communes du Royaume-Uni a récemment appuyé une recommandation du comité de modernisation en faveur d'un Parlement plus accessible au public qu'il sert... et approuvé des propositions visant l'introduction du dépôt électronique [de questions parlementaires], sous réserve des sauvegardes nécessaires pour assurer l'authenticité des questions et le pouvoir du(de la) président(e) de la Chambre de modifier ou de suspendre le système si l'on voit apparaître des abus...[29].

2. Le Parlement écossais

Comparé à Westminster, le Parlement écossais utilise beaucoup plus la technologie. Par exemple, en ce qui concerne les délibérations parlementaires :

- Le nouvel édifice du Parlement (en construction) sera équipé d'un système d'enregistrement audio numérique des délibérations parlementaires. (L'enregistrement pourra être archivé et on pourra y faire des recherches.)
- Il existe des forums de discussion parlementaire en direct.
- Tous les débats et délibérations de comité sont télédiffusés sur Internet.
- Le public peut envoyer électroniquement des mémoires aux comités.
- Les documents distribués aux comités sont publiés sur le site Web parlementaire.
- Le vote électronique sur place est autorisé à la Chambre (à la fin de la journée).
- Il est possible d'envoyer des pétitions par voie électronique.
- Il y a des babillards en ligne.

En ce qui concerne les députés et leur bureau :

- Les députés reçoivent un ordinateur portable et un assistant numérique personnel (ANP).
- Les députés ont accès au réseau à distance (c.-à-d. lorsqu'ils sont à l'extérieur de l'enceinte du Parlement).
- Les députés ont accès aux systèmes de gestion de cas, bien que chaque député veuille un système personnalisé.
- Les adresses électroniques des députés ont été normalisées.

---

[29] *Votes and Proceedings*, October 29, 2002, para. 9, 10.

En ce qui concerne d'autres développements technologiques :

- Des efforts sont faits pour accroître l'accès à des organismes de données distincts.
- Il y a un bon bureau de soutien.
- Un site Web parlementaire très pointu contient toutes les publications officielles.
- Le Parlement fait en ce moment l'acquisition de la technologie sans fil.

3. L'Assemblée nationale du pays de Galles

La Chambre de l'Assemblée nationale du pays de Galles est sans doute la plus avancée sur le plan technologique et celle utilisant le moins de papier en Europe. Les bureaux des députés à la Chambre sont équipés d'un terminal à écran à contact avec courrier électronique et accès Internet. Les députés utilisent une carte magnétique pour voter électroniquement de n'importe quel bureau. Les délibérations parlementaires sont enregistrées grâce à un système numérique et elles sont affichées sur le site Web parlementaire dans les 24 heures.

4. Le Sénat du Canada

Au Sénat du Canada :

- Le vote électronique n'existe pas dans la Salle.
- Un comité du Sénat examine l'utilisation de la technologie dans la Salle.
- On examine une proposition de transmission audio en continu sur Internet qui permettrait de communiquer directement avec le public sans le filtre habituel des médias.
- On examine en ce moment la nouvelle technologie au Bureau – par exemple, claviers sans fil, moniteurs intégrés (avec minuterie numérique et mécanisme d'inscription des votes) et saisies avec flèche et clic (au lieu du clavier). La technologie sera un outil administratif pour aider les greffiers au Bureau et elle n'enlève rien à l'esthétique et à la dynamique de la Salle actuelle.

5. La Chambre des communes du Canada

À la Chambre des communes du Canada :

- Le vote électronique n'existe pas à la Chambre.

- Les députés peuvent utiliser leur ordinateur portatif et leur pagette à leur bureau si cela ne gêne pas les délibérations parlementaires; les ordinateurs portatifs ne permettent pas d'avoir accès au réseau parlementaire.

- Les téléphones cellulaires sont interdits à la Chambre.

- Les installations électriques de la Chambre sont remises à neuf en prévision des nouvelles technologies.

- Au Bureau, les ordinateurs portatifs ont cédé la place aux claviers sans fil et à un moniteur avec minuterie de compte à rebours. Le Bureau peut communiquer par voie électronique avec le(la) président(e) qui peut regarder le moniteur placé près de son fauteuil.

Dans un rapport adopté par la Chambre en 2001, le Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes déclarait ce qui suit :

> Pendant nos délibérations, nous avons examiné plusieurs questions liées aux nouvelles technologies. Il est clair que l'Internet offre des possibilités à la Chambre des communes et aux députés. Nous notons en particulier que plusieurs députés ont manifesté leur volonté d'utiliser la technologie dans la sphère parlementaire. Des changements s'imposent dans un certain nombre de domaines, dont les communications. Il faudrait faire un plus grand usage des hyperliens dans les documents parlementaires et sur le site Web parlementaire. On propose également de présenter en continu les séances des comités sur l'Internet. Il devrait certainement en être ainsi pour les comités dont les délibérations sont déjà enregistrées sur bande magnétoscopique par la Chambre des communes et il est à espérer qu'avec le temps, il sera possible d'avoir ainsi accès à un nombre toujours plus grand de comités. On propose également de faciliter le dépôt électronique des pétitions auprès des députés et le dépôt électronique des documents auprès de la Chambre. La signature électronique devrait être utile à cet égard. De toute évidence, en adaptant nos usages et nos procédures, nous devons prendre en compte et respecter les traditions parlementaires tout en cherchant à tirer parti de tous les avantages qu'offre la technologie moderne. (Nous désirons préciser que cette recommandation n'est nullement liée au vote électronique[30].)

[30] *Rapport*, juin 2001, par. 54.

6. L'Assemblée nationale du Québec

À l'Assemblée nationale du Québec :

- Le vote électronique n'existe pas à la Chambre.
- Il y a des ordinateurs portatifs et un écran de télévision au Bureau.

C. Discussion

1. Introduction

En ce qui concerne l'Assemblée législative de l'Ontario, dans le passé, notre Comité a hésité à préconiser l'utilisation accrue de la technologie à la Chambre et dans les salles de comité pour la bonne raison que les députés et membres de comité devraient se concentrer sur ce qu'ils disent ou écouter les autres députés ou membres ou témoins. Notre Comité a été plus réceptif à l'idée que le personnel de l'Assemblée ait recours à la technologie (p. ex., ordinateurs portatifs et blocs-notes pour le personnel de recherche dans les salles de comité), bien qu'il n'y ait toujours pas d'ordinateur au Bureau en dehors des commandes de la minuterie pour le compte à rebours législatif, et les téléphones du Bureau n'ont qu'un interphone.

Le Comité estime que la technologie ne devrait pas être une fin en soi mais plutôt, comme l'indique le mandat que lui a conféré la Chambre, « améliorer la démocratie et accroître la responsabilité ». Cela veut dire que la technologie devrait aider concrètement l'Assemblée législative, ses députés et son personnel à remplir leurs fonctions essentielles; elle devrait favoriser l'accessibilité, l'ouverture et la participation du public, encourager le soutien de la démocratie parlementaire et ne pas nuire au bon ordre et à la dignité des délibérations parlementaires.

2. La Chambre

Le Comité remarque que les députés d'autres territoires de compétence sont autorisés à avoir recours à différentes formes de technologie de l'information à la Chambre ou au Parlement. L'opinion de notre Comité est que lorsque les députés sont à la Chambre, ils doivent se concentrer sur ce qu'ils ont à dire ou sur ce que disent les autres députés plutôt que d'avoir recours à la technologie de l'information.

Le Comité ne s'oppose toutefois pas à ce que les députés utilisent une certaine forme de technologie de l'information à la Chambre et il note que des membres utilisent déjà des petites pagettes discrètes pendant les débats parlementaires. Le Comité estime que lorsqu'ils sont à la Chambre, les députés devraient être autorisés à utiliser des instruments technologiques discrets, comme les pagettes silencieuses. À son avis, les ordinateurs

blocs-notes, ordinateurs portatifs et téléphones mobiles ne sont pas des appareils qui passent inaperçus.

Le Comité a aussi pesé le pour et le contre du vote électronique sur place et en dehors. Bien que les députés soient favorables au maintien du vote à sa place à la Chambre, le Comité estime que l'on devrait réfléchir à l'utilisation du vote électronique pour les scrutins de l'Assemblée législative.

Le Comité remarque que les présidents de séance, les greffiers au Bureau et le personnel de la Chambre utilisent différents appareils pour remplir les fonctions de la Chambre et aider les députés. Il estime que leur demande est plus justifiée et il s'intéresse particulièrement aux appareils discrets et silencieux qui ont été installés ou que l'on envisage d'installer au Bureau et sur le podium de la Chambre des communes et du Sénat du Canada.

Le Comité recommande ce qui suit : a) comme première étape pour l'élargissement de l'emploi de la technologie à la Chambre, le président ou la présidente et le greffier ou la greffière de la Chambre devraient examiner l'avantage sur le plan de l'efficacité de doter la Chambre de la technologie utilisée ou proposée pour le Bureau et le podium de la Chambre des communes et du Sénat du Canada, et b) les demandes émanant des présidents de séance, des greffiers au Bureau et du personnel de la Chambre concernant une technologie discrète qui leur permettrait d'améliorer leurs fonctions de soutien devraient être acheminées par les voies administratives habituelles.

3. Salles de comité

À l'heure actuelle, le(a) président(e) du comité décide si les membres et le personnel de son comité peuvent utiliser des blocs-notes et ordinateurs portatifs et autres appareils personnels dans la salle du comité.

Notre Comité note que le personnel des comités utilise déjà différents types d'appareils dans les salles de comité – par exemple, pour les télédiffusions et les vidéoconférences.

4. Site Web de l'Assemblée législative

Le site Web sur Internet de l'Assemblée législative contient ce qui suit :

- des renseignements de base permettant de contacter les députés;
- des renseignements généraux sur les rouages de l'Assemblée législative et ses comités;
- des publications de l'Assemblée législative (p. ex., projets de loi, *Journal des débats* (Hansard) de la Chambre et des comités, *Procès-verbaux*, *Feuilleton et avis*);
- des renseignements sur les acteurs parlementaires;

- des renseignements pour les visiteurs qui se rendent dans l'édifice de l'Assemblée législative;
- des liens aux renseignements et ressources fournis par la Bibliothèque de l'Assemblée législative

Le site Intranet de l'Assemblée législative contient les renseignements susmentionnés, plus des renseignements plus détaillés sur les divisions et directions de l'Assemblée législative.

5. Futures discussions

Le Comité estime qu'il faudrait poursuivre les discussions sur la technologie.

Section 8

Conclusions

Le Comité a mûrement réfléchi à son mandat lui confiant le soin d'examiner des moyens d'améliorer le rôle des simples députés et d'élargir l'emploi de la technologie à la Chambre et en comité.

En ce qui concerne son mandat visant à améliorer le rôle du simple député, le Comité est conscient du fait que le Parlement est tour à tour sectaire et non sectaire. Le Comité ne souhaite pas se prononcer sur les cas où les députés devraient être sectaires ou ne devraient pas l'être : c'est une question dont doivent décider les députés et les partis au cas par cas. Cependant, lorsque des échanges de nature sectaire prennent une tournure personnelle, comme c'est parfois le cas, ils ne reflètent pas les règles de civilité de la démocratie parlementaire. Le Comité espère que le professionnalisme des députés et la qualité et la pertinence des délibérations de la Chambre s'amélioreront si le programme de changement proposé dans le présent rapport est mené à bien.

Les délibérations s'amélioreront aussi si les députés suivent mieux la procédure existante. Par exemple, il y a bien des années que les députés ayant des opinions divergentes sur une question posée dans un vote inscrit ont utilisé régulièrement la procédure de pairage stipulée à l'article 28 f) du Règlement. Dans une certaine mesure, cette procédure donne aux membres de la souplesse lorsqu'ils ne sont pas appelés à un vote inscrit. Plus en profondeur, elle favorise le respect et la collégialité parmi les députés sans compromettre leurs différences politiques à propos de la question.

Tout au long de ses délibérations, le Comité a été conscient du fait que l'amélioration du rôle des simples députés n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen pour ceux-ci de représenter de façon plus efficace les électeurs et la population ontarienne, d'examiner minutieusement la législation, de demander au gouvernement de rendre des comptes et, enfin, de défendre la démocratie parlementaire. Le Comité souhaite exprimer sa gratitude à la Chambre qui lui a donné le temps et les ressources nécessaires pour réfléchir sur ce que signifie être un(e) simple député(e) et un(e) parlementaire en Ontario au XXI^{e} siècle.